

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CARLOS HENRIQUE SILVA BOITEUX

O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO
E AS FINANÇAS MUNICIPAIS

MONOGRAFIA APRESENTADA À
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRA-
ÇÃO PÚBLICA PARA A OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA.

154
Rio de Janeiro, 1980

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

E AS FINANÇAS MUNICIPAIS

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR

CARLOS HENRIQUE SILVA BOITEUX

APROVADA EM 12-12-80

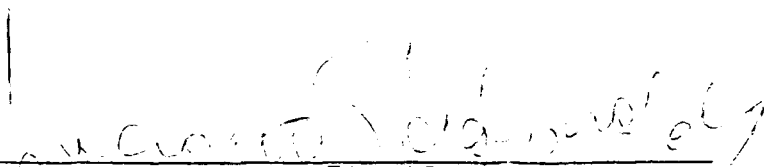
PELA COMISSÃO JULGADORA



FERNANDO ANTONIO REZENDE DA SILVA
Presidente



ANA MARIA BRASILEIRO
Membro



LUCIANO ZAJDSZNAJDER
Membro

198104 661

T/EBAP B685s



1000018429

RESUMO DO TRABALHO

O trabalho se propõe a analisar a forma pela qual o sistema tributário brasileiro atual proporciona recursos para as administrações municipais.

Partiu-se de aspectos teóricos da concepção de um sistema tributário, as funções que ele exerce, sua influência política, social e econômica. Esta abordagem teórica foi considerada em sua aplicação ao sistema tributário brasileiro em todos aqueles aspectos. Ao analisar a participação relativa das diversas esferas de governo na divisão dos recursos tributários fica constatada sua concentração em poder da União. Trata-se, no entanto, de um processo que recua ao início da República, ou até antes. Verifica-se também que nunca a participação dos municípios foi tão expressiva como agora, desde que computadas as transferências. As vinculações, a que a aplicação dos recursos provenientes de algumas delas estão sujeitas, comprometem a autonomia pretendida pelos municípios, conforme assegura da pela Constituição.

A seguir, o estudo procura verificar até que ponto os municípios exploram devidamente o potencial de impostos que são de sua competência, havendo algumas evidências que existe ainda margem de manobra.

Na última parte, o esquema de distribuição das duas principais fontes de transferências, FPM e ICM, é analisado no sentido de se levantar de que forma certos municípios ou extratos de municípios são mais ou menos beneficiados. Também neste campo algumas melhorias poderão ser introduzidas.

Como conclusão, verifica-se que a concentração beneficia os municípios de menor porte, onde as fontes de recursos próprios, mesmo amplamente exploradas, não são suficientes para o atendimento das necessidades mínimas. E a carga tributária já é bastante pesada para admitir elevações substanciais das receitas que venham a incrementar as transferências ou as receitas locais.

A solução parece residir numa racionalização das despesas e numa melhor definição dos encargos cometidos a cada esfera de governo, conciliando-os com uma adequada distribuição das receitas.

A'

ANA MARIA,
MAURÍCIO,
ANDRÉ GUSTAVO,
e JULIANA

pelo sacrifício de horas de lazer que lhes impus
para realizar este trabalho

A MEUS PAIS

A' Professora - VERUSA DEMARIA BOITEUX

Í N D I C E

	PÁGINA
CAPÍTULO I - Introdução	08
CAPÍTULO II - O Sistema Tributário	23
CAPÍTULO III - Transferências-prós e contras	43
CAPÍTULO IV - O Sistema Tributário Brasileiro atual .	51
CAPÍTULO V - Análise Quantitativa do Sistema Tributá rio Brasileiro	80
CAPÍTULO VI - Imposto Predial e Territorial Urbano ..	104
CAPÍTULO VII - Imposto sobre Serviços (ISS)	139
CAPÍTULO VIII - Fundo de Participação dos Municípios ..	150
CAPÍTULO IX - Cota-Parte do ICM	162
CAPÍTULO X - Conclusão	171
Relação de Quadros	179
Bibliografia	183

A evolução do conhecimento sobre qualquer assunto é permanente e vem a se processando a velocidades cada vez maiores. A universalização da cultura, provocada pelo dinamismo dos meios de comunicação vem restringindo, embora não impeça, que haja uma exclusividade ou ineditismo completo nos trabalhos de pesquisa. Volta e meia uma grande descoberta científica, recentemente divulgada, já se encontrava em estágio adiantado em outros setores ou locais.

Com a ampliação do campo de atividades dos governos a área de pesquisas tem sido bastante explorada. Sobretudo no que se refere à obtenção ou aproveitamento dos recursos financeiros que, vão custear as despesas governamentais.

No Brasil, com a intervenção acentuada do governo nas atividades econômicas, colocando os poderes públicos principalmente o federal, como o grande investidor e, por que não dizer, como o grande consumidor e inflacionador da economia, as pesquisas tem surgido amiúde.

Uma das áreas em que as críticas vêm sendo mais intensas na atualidade é a ação dos governos municipais. Existe uma unanimidade a respeito da exigüidade de recursos para fazer face às carências sempre crescentes da sociedade brasileira, cada vez mais urbanizada, tendo, como consequência imediata, o desgaste da qualidade da vida, representada, entre outros fatores, pelo baixo nível de saúde, padrões deficientes no nível de ensino, poluição, falta de habitação e transportes, aumento da mortalidade infantil e da criminalidade, etc.

O estudo se propõe a analisar as fontes de receitas municipais no Brasil. A medida que começa a haver uma preocupação maior com a preservação e tratamento dos dados disponíveis, novos pontos vão surgindo que podem acrescentar sugestões para a solução dos problemas. É praticamente impossível dispor-se do conhecimento de tudo quanto foi e vem sendo produzido. Alguns trabalhos se sobrepõem, outros se completam e outros mais se contradizem.

Muitas vezes, na elaboração deste trabalho, cheguei a certas constatações empíricas, aparentemente inéditas, mas que,

com o decorrer da pesquisa bibliográfica surgiam amplamente exploradas. Ao longo destas pesquisas, o que se nota de fato, são contribuições esparsas, algumas mais profundas outras menos, ou então uma sistematização de diversos pontos de vista.

Se conseguir chegar a um desses pontos dou por satisfeita minha pretensão. Alguns dados inéditos a que tive acesso podem apoiar ou refutar hipóteses e modelos já apresentados ou abrir novos campos exploratórios.

Grande parte do conteúdo deste trabalho devo ao esforço e dedicação dos meus colegas e companheiros da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

Ao destacar nomes sempre corre-se o risco de cometer injustiças, mas injustiça maior seria não destacar as participações de Eliane Seigneur Lezan, Zedyr Macedo, Antonio Vieira da Costa, Ricardo Varsano, Sergio Roberto da Fonseca Dantas, Fernando Moretzohn de Andrade e Helio Socolik. Na Coordenadoria de Análise Econômico-Financeira dos Estados e Municípios daquela Secretaria, agradeço a ajuda que sempre tive, em primeiro lugar, de Paulo Eduardo Perissé de Oliveira, Luiz Antonio Raeder, Regina Celles Cruz, Sergio Affanasieff, Eduardo Uchoa Maia, Oswaldo Russo de Azevedo e Carlos Alberto Rodrigues.

Compunham todos eles uma equipe dedicada e competente que a insensibilidade e irresponsabilidade da burocracia perdurária desfez em nome de preocupações formais, abrindo mão do emprego desses talentos.

Como é tradicional, e real no caso, não são de maneira nenhuma responsáveis pelas deficiências que possam existir no trabalho.

Não poderia deixar passar a oportunidade expressar meu reconhecimento a Francisco Neves Dornelles, Secretário da Receita Federal pelo apoio e demonstrações de amizade que tenho recebido.

Igualmente seria injusto não fazer uma referência a Rubens Pellicciari e Frederico Máximo Vianna Barbeitas e a todos os atuais companheiros da área de recursos humanos da Secretaria

da Receita Federal pelas facilidades que me propiciaram para levar a cabo este trabalho.

Uma referência especial tem que ser feita aos integrantes da Comissão Julgadora. Primeiro, Getulio Carvalho, que presidiu a parte inicial da elaboração do projeto e preparo da primeira versão. Depois, Fernando Rezende da Silva, Ana Maria Brasileiro e Luciano Zajsneider aos quais, por razões estranhas a minha vontade e por contingências profissionais, não pude utilizar devidamente todo o conhecimento e experiência que tinham condições de me transmitir.

Cabe-me ainda destacar o trabalho das pessoas que, exaustivamente, e com carinho e paciência, datilografaram e redatilografaram as diversas versões do trabalho: Elza Pereira Leite, Natália S. Reis, Regina Avelino da Rocha e Antonio Luiz Neto, e mais a colaboração permanente e amiga de Lea de Assumpção Meneses.

CAPITULO I

INTRODUÇÃO

Por volta de 1978 a Organização das Nações Unidas considerou a paz, a fome e a urbanização como grandes problemas da atualidade.

Pode-se estabelecer um amplo relacionamento entre os três problemas sem que se consiga determinar com clareza causa e consequência, origem e reflexo. É um típico caso de "causação circular" de Gunnar Myrdal . A partir de cada um deles chega-se aos demais num processo permanente de interrelacionamento.

Devido ao enfoque que se vai dar ao trabalho pode-se tomar como referência inicial a urbanização.

O mundo vem assistindo há algum tempo o deslocamento das populações, antes essencialmente rurais, para os aglomerados urbanos. A revolução industrial acelerou esse processo, através da associação de diversos fatores:

- o aumento da oferta de empregos na área urbana, decorrentes do desenvolvimento da indústria com a consequente expansão do setor terciário que a ela se vinculou;

- a perspectiva de melhores remunerações, menos sujeitas a conjunturas desfavoráveis encontradas na agricultura, tais como problemas atmosféricos e instabilidade de preços;

- melhor acesso aos benefícios de caráter social: educação, assistência médica, aposentadoria, habitação, etc.;

- a mecanização e eletrificação das atividades agrícolas que liberaram mão de obra;

- o efeito demonstração das "vantagens" da vida urbana proporcionado pelo encurtamento das distâncias e pelos meios de comunicação e divulgação, encontrados na "aldeia global". (1)

O progresso tecnológico alcançado no setor industrial desenvolveu-se num ritmo acelerado, com emprego cada vez maior da automação que, simultaneamente, reduz o contingente empregado na indústria e atividades correlatas e exige níveis de conhecimento técnico mais elevados. Nos países mais adiantados, onde se geraram as tecnologias modernas o processo foi melhor absorvido pela sociedade. A evolução nestes países é mais lenta em relação aos países subdesenvolvidos que importam, na etapa inicial, técnicas muito avançadas se comparadas ao estágio em que se encontravam. A passagem às vezes do artesanal para o computadorizado impede que a absorção dos efeitos da mudança seja encampada pelas estruturas social e econômica existentes.

Ocorrem então os fenômenos da inchação dos perímetros urbanos, fazendo saltar problemas de falta de habitação, infra-estrutura sanitária, escolas, lazer, assistência médico-social e empregos que eram o grande chamariz para a atração da população rural.

O desequilíbrio provocado pela migração em busca de zonas urbanas, nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, pela rapidez com que se vem processando, acaba por afetar a produção de alimentos não só pela falta de mão de obra mas tam

(1) Segundo Olavo Setúbal, ex-Prefeito de São Paulo:

"A migração em busca de melhores condições de vida foi o determinante da urbanização e parece-nos um fato indiscutível que haverá migração enquanto houver diferenças geográficas substanciais nas oportunidades para a realização dos indivíduos", in "Fontes de Novos Recursos", Receita Brasil, Edições VEJA, S. Paulo, 1978.

bém pelo aviltamento dos preços dos produtos agro-pecuários para os produtores, cada vez mais distanciados física e economicamente dos centros consumidores, permitindo o controle da distribuição por grandes empresas capitalistas.

A consequência é o empobrecimento da população rural, que no caso brasileiro pelo menos, é agravado pela estrutura fundiária e pela concentração dos investimentos na agricultura voltada para a exportação, caracterizada por grandes empresas que utilizam a mão-de-obra errante, os bôias-frias. (2)

Do conjunto destas distorções surgem as populações marginalizadas nas cidades e no campo, vivendo em condições sub-humanas, sem uma habitação condizente, sem infra-estrutura, desassistida dos benefícios sociais e subalimentada. Aparece então o outro flagelo expresso pela ONU: a fome cujo estudo foge ao escopo deste trabalho.

A paz pode ser observada internamente em cada unidade política: país, estado e município, ou entre estas unidades. No âmbito de cada um destes segmentos e mesmo entre eles a paz depende de uma certa estabilidade social representada por uma distribuição justa da riqueza e o acesso generalizado a um mínimo de condições de vida, que afaste ou reduza as tensões sociais.

E nada melhor que a má qualidade da vida, que se observa como decorrência do processo de gigantismo ou inchação das cidades, com os espaços urbanos congestionados, para que estas tensões se manifestem. (3)

(2) O atraso em que se encontra a agricultura, sobretudo aquela produtora de alimentos básicos, como outro fator de empobrecimento da população rural está analisado em Gerson Gomes e Antonio Perez, "El Proceso de Modernización de la Agricultura Latinoamericana", Revista de La CEPAL, Nações Unidas, agosto de 1979.

(3) A este respeito falou o Papa João Paulo II em sua visita à Irlanda em outubro de 1979: "Enquanto existirem injustiças em qualquer dos setores que atingem a dignidade da pessoa humana, no campo político, no social ou no econômico, no cultural ou no religioso, não existirá a verdadeira paz". (Jornal do Brasil, 2 de outubro de 1979, pág. 10).

E como evitá-las? Como atenuar o desgaste na qualidade de vida urbana? Como impedir que o processo se acentue no decorrer do tempo?

Uma parte substancial da resposta está na atuação direta dos diversos níveis de governo. Esta ação, com maior ou menor intensidade, depende da existência de recursos para fazer face aos encargos administrativos e aos investimentos necessários. Há entretanto um limite no montante da renda da comunidade que pode ser repassado para as despesas governamentais. E, ainda mais, quanto cada nível em que se estrutura o governo vai arrecadar para fazer frente a seus compromissos.

Assiste-se, no entanto, um crescimento acentuado dos encargos que cabem a cada esfera de governo, sobretudo com a aplicação da teoria keynesiana, a partir da depressão dos anos trinta. Aquilo que seria um remédio temporário para as distorções econômicas decorrentes do laissez-faire, vem se transformando numa carga talvez demasiada.

Musgrave & Musgrave fazem uma análise das principais causas do crescimento das despesas públicas. (4) Primeiro que tudo consideram que o próprio crescimento da renda da população induz a um aumento do consumo de bens sociais.

Admitem normalmente o poder público como produtor e fornecedor de bens como águas, saneamento, educação básica, segurança, todos com baixa elasticidade renda. Oates (5) coloca que, com o

(4) Musgrave, Richard A e Musgrave, Peggy B, Public Finance in Theory and Practice, Mc Graw-Hill Kogakusha Ltd, 1976, pag. 140.

(5) Oates, Wallace, Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, Inc, 1972.

aumento da renda da comunidade, seria reduzida a contribuição fiscal de cada habitante, desde que mantidas iguais as demais variáveis. No entanto, a Lei de Wagner (6) estabelecia, desde 1880, quando foi enunciada pelo economista alemão Adolph Wagner, que, à medida que aumenta a renda per capita numa sociedade, a despesa pública crescerá mais do que proporcionalmente.

Isto é confirmado, na prática, pela evolução do nível de exigências que se observa nas cidades maiores quando, no extremo, começam a confundir-se bens sociais com bens de luxo. E encontramos o poder público a patrocinar estádios de futebol, marinas, vias expressas, centros de convenção, hotéis, etc.

No que respeita ao capital social básico, assinalam os autores uma tendência de os países, nas etapas iniciais de desenvolvimento serem obrigados a investimentos públicos pesados para fazer suas comunidades disporem de uma infra estrutura para atrair os investimentos privados. Estradas, portos, usinas elétricas, são exemplos típicos.

Com o correr do tempo, entretanto, volta a existir uma demanda de nova atuação do poder público já agora para atenuar alguns problemas criados pelo próprio desenvolvimento como a poluição, congestão urbana, que são algumas das deseconomias que modernamente oneram a despesa pública.

Além desses problemas, acrescentam os autores citados mais duas causas para o crescimento dos gastos do governo: as mudanças técnicas e as mudanças populacionais.

(6) Mencionada em Oates e Musgrave & Musgrave, obras citadas, págs. 200 e 132, respectivamente. Analisada por Byrd, Richard M., "O Crescimento das Despesas Públicas" em Rezende da Silva, Fernando e outros (eds), Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, pág. 19.

Como produtor de bens e serviços o governo tem que acompanhar os avanços tecnológicos. A utilização de processamento de dados em diversas atividades, a iluminação urbana a mercúrio, são exemplos. As áreas de segurança interna e externa são pródigas em inovações. Além do mais, surgem novos campos de atuação como a exploração espacial e a busca de novas fontes energéticas, todos sendo assumidos pelos governos.

No que concerne a mudanças populacionais, deve-se destacar como uma fator principal os altos índices de crescimento que foram observados no pós-guerra, em particular nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Nestes países, uma população em processo de urbanização, com baixo nível de qualificação e em faixa etária reduzida, significa certamente maiores gastos para os poderes públicos. É nas zonas urbanas que se criam as maiores oportunidades de emprego enquanto que, no campo, existe certa estagnação ou, quando a atividade se moderniza, geralmente, reduz a mão-de-obra utilizada.

Segundo Gunnar Myrdal:

"As localidades e regiões, onde a atividade econômica se está expandindo, atrairão imigração em massa de outras partes do país. Como a migração é sempre seletiva, pelo menos com respeito ao fator idade, esse movimento por si tenderá a favorecer as comunidades de crescimento rápido e a prejudicar as outras". (7)

Se, por um lado, existe a vantagem da atração de mão-de-obra, produtiva em sua maioria, e o crescimento será mais estimulado pela presença de novos consumidores, por outro lado, alguns problemas graves surgirão para a comunidade local dentre aqueles assinalados por Musgrave & Musgrave.

Cabe ainda destacar que o progresso tecnológico na área da medicina, simultaneamente, vem reduzindo as taxas de mortalidade infantil e prolongando a vida. Isto cria necessidades nos dois extremos da vida, normalmente pessoas fora da força de trabalho: crianças e velhos.

(7) Myrdal, Gunnar, Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1968, pag. 53.

"Historicamente, vimos assistindo a um processo crescente de urbanização da população brasileira, fator este responsável por uma permanente defasagem entre a geração de recursos dos Municípios e suas necessidades crescentes, não importa o montante a que atinjam aqueles recursos. Em 1940, a população rural correspondia a 69% do total. Passou para 64% em 1950, 55% em 1960 e apenas 44% em 1970, invertendo assim as posições dos dois setores. Pelas previsões do IBGE, em 1977, 60% dos habitantes encontravam-se nas cidades.

Constata-se ainda que em 1940 havia apenas 10 cidades com mais de 100.000 habitantes na área urbana. Em 1950 passou para 15, em 1960 para 39, chegando a 101 no censo de 1970. Isso mostra que o processo de urbanização coincide com a concentração da população em grandes cidades.

Como se pode notar, em apenas 30 anos houve uma modificação total do quadro. Atraídos pelas possibilidades, em sua maioria ilusórias, de melhores condições de vida nas cidades, sobretudo nas grandes cidades, as pessoas vêm abandonando as agruras da vida rural em busca dos centros urbanos.

A rapidez com que esse processo se desencadeou impediu que houvesse um acompanhamento simultâneo de evolução da infra-estrutura de serviços urbanos indispensáveis para atender à demanda crescente. Além disso as áreas habitáveis nas cidades passam a tornar-se insuficientes para atender à crescente solicitação de moradias, indústrias e comércio. Ocorre, então, a supervalorização dos melhores terrenos que têm seus preços elevados pela especulação imobiliária. Para diluir o alto custo dos terrenos edificáveis, a opção natural é a verticalização das construções. Com essa medida, entretanto, a título de exemplo, numa área onde habitava uma família em uma residência individual, eleva-se um edifício com 50 apartamentos. Conclusão: o consumo de água e energia, a necessidade de transportes, de escolas, de vias urbanas de áreas de lazer, o volume de esgotos ficam aumentados de uma

taxa quase equivalente a esse acréscimo populacional.

Assiste-se então a um processo de degradação da qualidade da vida. As condições sanitárias e as demais necessidades básicas da população ficam comprometidas pelo excesso da demanda que, além disso, tende a concentrar-se em determinadas áreas. A expansão dessas áreas de ocupação mais valorizadas passa a exigir e conquistar novos terrenos, empurrando as pessoas de menor poder aquisitivo para novas regiões de habitação. A essa população vai juntar-se todo o contingente de migrantes da zona rural em busca de novas oportunidades. A consequência imediata é o aumento das reivindicações por infra-estrutura social de todas as camadas populacionais.

Diversos estudos já mostraram que o custo de ampliação de qualquer sistema de infra-estrutura urbana é proporcionalmente maior do que o da implantação inicial. Só como exemplo pode-se lembrar o caso dos transportes. O alargamento de vias urbanas prioritárias normalmente implica desapropriações de terrenos altamente valorizados. Os sistemas de transportes de massa exigem um crescimento constante e investimentos de grande porte em qualquer das opções adotadas, seja ela a construção de vias elevadas, vias expressas, ferrovias ou metrô. E desde que se retarde enfrentar o problema de transportes de massa tem sido notada a tendência do uso cada vez maior do transporte individual, o automóvel, o grande responsável pelo congestionamento das vias urbanas centrais e pelo desperdício de combustíveis. Além disso, o carro exige muito mais espaço urbano per capita não só para circulação, mas também para estacionamento". (8)

(8) Trecho de palestra por mim proferida no I Seminário Nacional sobre o Projeto Grandes Municípios, em Londrina, em 1977, e publicada nos Anais desse Seminário.

Fernando Rezende da Silva (9) fez uma análise bastante ampla do problema das despesas públicas no qual quantifica e analisa as consequências do crescimento desproporcional dos gastos governamentais. Mostra ainda a importância que as transferências de recursos intergovernamentais (10) passaram a representar para os orçamentos locais.

Além das transferências, também o endividamento, através da busca de empréstimos no país e no exterior vem sendo utilizado como meio para suplementar os recursos escassos das municipalidades. E o fenômeno não é apenas brasileiro. Foi comentado o estado da insolvência recente da prefeitura de New York que teve que receber ajuda significativa do governo central norte - americano para atender seus compromissos.

O seminário francês L'Express, em seu número 1375, de 14-20 de novembro de 1977, publicou reportagem sob o título de "La ruine des mairies" em que retrata a situação difícil em que se encontravam os municípios da França. Assinala o texto o alto grau de endividamento a que as municipalidades tiveram que apelar para atender aos reclamos de seus habitantes. Destacamos uma parte: "Durante vinte anos, a França não foi nada mais do que um imenso canteiro de obras. A população dos campos veio para as cidades. Para alojar e fazer trabalhar estes novos cidadãos, multiplicaram-se os imóveis e as zonas industriais. Mas a grande revolução urbana atingiu um patamar. Alguns o previram. Em vão. Inútil empenhar-se a reparar, aqui e ali, os erros de previsão e

(9) Rezende da Silva, Fernando A, Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira - Estrutura Funcional da Despesa, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972.

(10) A problemática das transferências intergovernamentais no Brasil foi bastante explorada por Aloísio Barbosa de Araújo, Maria Helena T. Taques Horta e Cláudio Monteiro Considera em "Transferências de Impostos aos Estados e Municípios", Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.

as imprudências de gestão. É todo um enfoque da urbanização que está em causa."

Temos, em resumo, o problema que aflige os municípios: aumento incontrolável das despesas sem a existência de recursos suficientes para enfrentá-las.

A queixa mais em evidência de prefeitos, parlamentares e, em última análise, de todos os cidadãos como parte diretamente interessada, é a excessiva concentração dos recursos em poder da União. A parte que cabe a Estados e Municípios é insuficiente para satisfazer um programa mínimo de atendimento de necessidades básicas dos Municípios, bem como dos Estados. (12)

Este trabalho vai versar exatamente sobre as fontes de receitas para as municipalidades brasileiras, com destaque maior para as receitas tributárias. A análise vai cingir-se ao panorama atual, fruto da Reforma Tributária de 1966.

Considero que é ilimitada a capacidade de surgirem despesas para os governos. As necessidades humanas são igualmente ilimitadas. É impossível fixar-se um limite superior, um teto que possa ser considerado pelo menos satisfatório, se não ideal, aceitável.

Um estudo mais amplo sobre esta parte seria um outro campo a ser explorado mas que foge ao objetivo a que me proponho. Evidentemente não é possível tratar-se das receitas públicas sem considerar sua contrapartida nas despesas. Mas o foco principal será cen

(12) A Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada pela Câmara dos Deputados em 1979, ouviu vários depoimentos que confirmam as hipóteses estabelecidas. Basta constatar-se que, dos depoimentos prestados, foram extraídas 156 assertivas das quais 87 falam da insuficiência, perda ou má distribuição de receitas e 23 tratam da perda de autonomia dos municípios. No meu depoimento procurei enfatizar o crescimento desproporcional das despesas em relação às fontes de receita disponíveis. A este respeito ver Câmara dos Deputados, Projeto de Resolução nº 98/1979 (Da CPI dos Municípios), Suplemento ao Diário Oficial da União nº 163, de 05 de dezembro de 1979.

trado nas receitas (13).

A propalada concentração das receitas tributárias nas mãos da União, em detrimento sobretudo dos municípios, conforme divulgada pelos críticos do sistema tributário brasileiro, será a hipótese básica a ser verificada neste trabalho.

Alegam ainda os mesmos críticos do sistema tributário brasileiro atual que o mecanismo de transferências adotado, em virtude da exigüidade dos recursos repassados e das vinculações a que estão sujeitos tais recursos, a par de não atender àqueles reclamos ainda criam um grau de dependência que compromete a autonomia municipal, estabelecida pelo sistema federalista nacional. (14)

(13) Há um fator que torna quase impossível um estudo muito conclusivo sobre o montante das despesas. Estas são fixadas, pelo menos no caso brasileiro, em função da receita que se pretende arrecadar. A própria definição legal de orçamento fala em estimar receitas e fixar despesas, nesta ordem. Mesmo que não haja a premeditação explícita, sempre deverão ser feitas restrições ao programa de realizações considerado necessário, de modo a enquadrá-lo na disponibilidade de recursos. O processo de deterioração das administrações municipais não fica tão aparente em termos de orçamento porque não existe uma rubrica que poderia denominar-se "Projetos/Atividades não Cumpridas por Falta de Recursos". Embora o apelo ao endividamento explicita em parte a carência de recursos não-onerosos - ver Bird, op. cit., pág. 25.

(14) Estas mesmas hipóteses foram consideradas como as mais importantes por um estudo realizado para o CNDU em que foram analisados, em dez municípios de porte médio, as consequências de reforma tributária de 1966: Avaliação do Impacto da Reforma Tributária sobre a Situação Financeira dos Municípios - Relatório Final, AS nº 01/79, As tel Assessores Técnicos Ltda., outubro/79.

Desenvolvimento do trabalho

Neste capítulo foram feitas considerações sobre o teor do problema a ser estudado, suas origens e algumas consequências, destacando-se a questão da urbanização com a decorrente expansão dos encargos administrativos dos municípios. Foi colocada como hipótese a existência de uma crescente concentração das receitas tributárias em poder do governo federal, fato este que se teria acentuado após a reforma tributária de 1966. Como consequência imediata estaria ocorrendo uma perda gradativa da autonomia municipal. Esta circunstância sofre um agravante a partir do momento em que boa parte das receitas municipais provêm de transferências, sujeitas a vinculações impostas pela legislação tributária.

Como as receitas tributárias, arrecadadas diretamente, ou obtidas a partir de transferências de outros níveis de governo são as principais fontes de recursos para as atividades governamentais, impõe-se um estudo da política fiscal. Isto vai ser desenvolvido no Capítulo II. Parte-se da definição das três funções do setor público: alocação, distribuição e estabilização. Analisa-se a interrelação entre as três funções no sentido de se obter o melhor nível de vida para a sociedade, com o papel do governo se sobressaindo na condução dos meios para atingir este objetivo. A política tributária, ao retirar dinheiro dos integrantes da sociedade para restituí-los sob a forma de bens e serviços públicos interfere na execução daquelas três funções.

Na parte final do capítulo coloca-se em estudo as características de um sistema tributário e como elas condicionam essa interferência, em busca dos objetivos que o sistema tributário deve alcançar: eficiência e produtividade. Mas a tributação é atividade exercida pelos diferentes níveis de governo, de acordo com a organização política do país. Os critérios de eficiência e produtividade deveriam ditar a melhor forma de distribuição de receitas e encargos, centralizando-os ou descentralizando-os de modo a se conseguir melhor aproveitamento dos recursos escassos. Surge então o problema de conciliar os princípios do federalismo político com o fe-

deralismo fiscal com considerações sobre vantagens e desvantagens da descentralização, ou não - centralização, como preferem certos estudiosos, da geração e aplicação dos recursos.

Mas os paradigmas do federalismo teórico não se refletem no federalismo em uso no Brasil. A Constituição em vigor foi outorgada e emendada por um sistema altamente centralizado, autoritário, que evocou para si uma soma imensa de poderes, refletindo uma tendência que se vinha delineando há muito, mais intensamente a partir de 1930. Como assinala João Luiz Barreto, "a tendência no sentido da centralização constitui fenômeno natural e histórico". (15) A moderna tecnologia exige grandes investimentos de capitais cuja acumulação não se coaduna com uma intensa pulverização de recursos. Com isto, certas atividades de caráter anteriormente local, passam a ter abrangência nacional, justificando-se o fenômeno natural mencionado. E aflora então o uso do mecanismo das transferências de receitas dos níveis centrais de governo para os níveis subnacionais.

Pela sua importância na estrutura da distribuição das receitas governamentais, as transferências são tratadas no Capítulo III. São analisadas suas modalidades, com os prós e contras de cada uma delas, sobressaindo-se a questão das vinculações que tantas críticas sofrem no Brasil.

O Capítulo IV trata do sistema tributário brasileiro, abordando sua evolução desde o início da República até os dias atuais. Passa-se em revista a divisão qualitativa da carga tributária com períodos de destaque para esferas diferentes de governo em épocas distintas. Uma análise pouco mais profunda é feita do sistema em vigor, culminando o capítulo com um estudo das principais transferências existentes e suas repercussões para os municípios.

No Capítulo V mostram-se os aspectos quantitativos da política fiscal brasileira, destacando-se, ao longo do período republicano, a participação dos três níveis de governo na partilha das receitas tributárias. Conclui-se que, de fato, existe uma concentração destas receitas em poder da União, embora a participação dos municípios venha crescendo nos últimos tempos. São feitas compara-

(15) Barreto, João Luiz M., "Federalismo Fiscal: As Opções do Desenvolvimento", Revista de Administração Municipal, IBAM, nº 24 (144), set - out. 1977, pág. 42

ções internacionais desses dados assim como dos percentuais dos respectivos PIBs que respondem pela carga tributária em diversos países.

Através de quadros demonstrativos da participação relativa das principais fontes de receita de diversos municípios brasileiros, entre eles as capitais dos estados, pode-se ter uma idéia da disparidade de situações encontradas. Nas quatro principais receitas dos municípios, IPTU, ISS, FPM e ICM, observadas a partir do parâmetro participação na receita total, não se constata uma correlação entre seus percentuais que permitisse definir padrões de comportamento, segundo características das municipalidades.

A amplitude dos percentuais levantados coloca a indagação: se a concentração realmente chega aos níveis encontrados ou se há possibilidade de um desempenho melhor dos municípios, diminuindo os diferenciais. No caso das transferências, fica a dúvida se os valores repassados são insuficientes ou existem sérios problemas nos critérios de distribuição.

Em razão destas colocações foram acrescentados mais quatro capítulos analisando as quatro fontes de receitas municipais mais significativas: o IPTU, o ISS, o FPM e os 20% da arrecadação do ICM.

O Capítulo VI procede a um estudo da teoria do imposto sobre propriedade, considerando os aspectos de equidade e eficiência. São expostas as diversas alternativas de formação da base de cálculo que podem influir diretamente na receita potencial dessa modalidade de tributo. Aproveitando exemplos concretos ocorridos no Brasil, sobretudo com dados do Projeto CIATA do Ministério da Fazenda, tem-se um panorama bastante abrangente daquilo que, em gradações diferentes de municípios para municípios, coloca o nível de receita do IPTU bem abaixo dos padrões observados em outros países.

O Capítulo VII analisa os problemas inerentes ao ISS, acentuando mais uma vez ser outra fonte de receita mais passível de ser explorada pelos grandes centros urbanos.

Os capítulos finais tratam das duas principais receitas oriundas de transferências, muito embora a cota parte do ICM, assunto do Capítulo IX, não seja uma transferência no sentido que a Constituição brasileira lhe concede. A cota parte do ICM é considerada receita dos municípios e não uma parte da receita dos estados que estes abrem mão em favor daqueles. No caso do ICM e do Fundo de Participação dos Municípios, este analisado no Capítulo VIII, procura-se demonstrar as repercussões desses recursos repassados, em função do seu critério de distribuição.

CAPITULO II

O Sistema Tributário

Na primeira parte do trabalho foram colocadas as principais dificuldades que afligem as municipalidades não só brasileiras mas que, aparentemente, trata-se de um problema universal. Necessidades cada vez crescentes que deixam de ser atendidas ou são mal enfrentadas por uma questão de exigüidade de recursos.

E essa escassez enseja ainda outras considerações quanto às formas mais adequadas de obtenção e aplicação dos recursos.

A modalidade mais importante de financiar as atividades governamentais é através da cobrança de tributos sobre diversas bases de cálculo.

Pode parecer muito simples a solução colocada nestes termos. As comunidades exigem dos que as governam uma série de medidas e iniciativas. Como os governos são meros repassadores de recursos, cabia-lhes arrecadá-los dos habitantes dessa comunidade para fazer face aos compromissos. Era aproximadamente o que ocorria antigamente: o senhor das terras exigia de seus súditos pagamentos em ouro, em dinheiro ou em espécie para custear as necessidades da região sob seu domínio. E estes pagamentos não eram sujeitos a nenhuma restrição ou limitação. Dependiam quase que exclusivamente do grau de exigências dos que reinavam e de seus planos de conquista e ampliação dos feudos.

As primeiras constituições, tais como a Magna Carta inglesa, visavam justamente limitar o poder de tributar e, em consequência, de efetuar despesas, que era exercido absolutamente pelos governantes.

Existe portanto um limite a partir do qual a capacidade contributiva da população se restringe. Além disso, à medida que a vida moderna foi-se tornando mais complexa e mais intensa a participação dos governos na economia e na sociedade, novas fontes

de tributos foram sendo incorporadas. O crescimento das despesas governamentais fizeram com que estas se transformassem em uma das parcelas mais significativas do Produto Interno Bruto dos países. Fernando Rezende da Silva. (1) calculou a média internacional de 23% em 1966.

Esta participação demonstra que o setor público interfere muito intensamente na economia e no bem-estar da população. A função dos orçamentos públicos vai além do simples recebimento de recursos para posterior custeio das despesas governamentais.

A captação desses recursos, se levarmos em conta seu volume e a amplitude dos setores contribuintes, permite avaliar seu peso no exercício das três funções do setor público: alocação, distribuição e estabilização, segundo Musgrave & Musgrave. (2)

Alocação

Os indivíduos necessitam de uma série de bens para satisfazer seu bem-estar. O mecanismo de mercado, onde entram em confronto necessidades e disponibilidades financeiras, seria o meio natural para a decisão sobre qualidade e quantidade desses bens.

A variedade e complexidade das carências tornam inadequado aquele mecanismo. Certos bens são passíveis de serem supridos através do mercado mas outros necessitam uma intervenção mais ou menos intensa do poder público para seu fornecimento.

(1) Rezende da Silva, Fernando A., Finanças Públicas, S. Paulo, Editora Atlas, 1978, pág. 64.

(2) Musgrave, Richard A. e Musgrave, Peggy B., Public Finance in Theory and Practice, Mc Graw - Hill Kogakusha, 1976, pág. 6.

Distinguem-se então dois tipos de bens: privados e públicos. São bens privados aqueles em que cada indivíduo pode exercer uma opção voluntária quanto a sua aquisição e a quantidade a ser adquirida. Já os bens públicos são oferecidos indistintamente a toda a comunidade sem que se revele com nitidez a opção antes citada. É praticamente impossível estabelecer uma fronteira entre os dois tipos. Com a crescente atuação dos governos nas atividades econômicas a distinção fica menos nítida.

Cabe ainda acrescentar que certas atividades, antes exploradas pelo setor privado, vêm sendo atualmente assumidas pelo setor público devido, entre outros motivos, à grande demanda de capital exigida. Algumas destas atividades são exploradas por empresas estatais, fato que vem a introduzir novo complicador na questão.

Mas a característica primordial que distingue bens públicos de bens privados é a opção dos consumidores por seu uso. No que concerne a bens privados o indivíduo faz escolha pessoal dentro de sua escala de preferências. Nos bens públicos esta escolha não existe. Os bens são oferecidos a toda a comunidade e todos têm a mesma oportunidade, pelo menos teórica, de usufruí-los.

A escolha surge apenas no que respeita ao montante que a massa dos consumidores está disposta a despender para custear os benefícios recebidos. De quanto cada consumidor está disposto a abrir mão de sua renda para financiar as atividades governamentais.

Como não lhe é dada a oportunidade de manifestar diretamente sua preferência, corre o risco de ser obrigado a pagar por um benefício que não integrava sua escala de preferências. Um pacifista, por exemplo, é obrigado a colaborar para as despesas com material bélico e casais sem filhos pagam pela educação primária.

Como o mecanismo de mercado não atua, é o fator político, através do voto, aprovando ou não programas de governo quem vai definir a escolha. Como alternativa, desde que não concorde como programa escolhido pela comunidade, resta, quando possível, mudar-se para outra localidade, mais condizente com seu padrão de vi

da ou seus ideais.

Qual seria, pelo menos em termos teóricos, a situação ideal no que respeita à alocação de recursos para o setor público? Considera-se que a situação mais eficiente, é aquela em que não exista a possibilidade de conceder-se ganhos a nenhum indivíduo sem que outros tenham perdas (eficiência de Pareto).

Este critério atende apenas à eficiência em termos de alocação de recursos. Não leva em conta a má distribuição existente, fato que compromete o nível geral de bem-estar. Neste sentido não há possibilidade de atender à parte mais carente da população às custas de uma contribuição da camada mais rica, desde que se esteja em uma situação de eficiência de Pareto.(3)

Neste caso, para corrigir as distorções, devem entrar em ação os mecanismos fiscais e econômicos de distribuição ou redistribuição de recursos.

Distribuição

Conforme se verificou, as imperfeições do mercado de bens privados e o próprio critério de eficiência na alocação dos bens públicos não corrigem e até introduzem distorções na distribuição da renda e da riqueza.

As distorções são observadas tanto a nível individual, como intrarregional ou interregional ou entre comunidades de qualquer porte. Os desníveis em questão são causa importante da instabilidade social mencionada na parte inicial do trabalho.

(3) Ver Oates, Wallace E., Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, Inc, 1972

A concentração da renda e da riqueza em certos Estados, regiões, pessoas ou setores econômicos em detrimento de outros é fenômeno bastante estudado.

No âmbito um pouco mais restrito, pretendido por este trabalho, é inclusive a hipótese principal, discute-se uma concentração da receita tributária na área federal. Em contrapartida, também as despesas de maior peso estão a cargo do governo federal.

Este fenômeno, no entanto é universal. Cabem sempre ao governo central certas atividades, tais como defesa nacional, relações exteriores, etc, que exigem um volume apreciável de recursos. Uma política distributiva deve levar em consideração uma divisão racional dos encargos atribuídos a cada esfera de governo, de modo a compatibilizar receitas e despesas.

Mas este equilíbrio entre receitas e despesas não é um critério final pois ele pode vir a ser mais concentrador. As comunidades mais ricas tendem a formular certas exigências ao poder público de tal maneira que os bens sociais passam a ter características de bens de luxo. Enquanto isso, as comunidades mais pobres, com menor capacidade contributiva de seus moradores tendem a ter seus problemas agravados por serem focos da atração dos migrantes da zona rural.

Compete ao governo estabelecer políticas destinadas a corrigir estas desigualdades. Estas políticas, quando utilizam o sistema tributário podem agir interferindo sobre as distorções observadas:

- entre os vários níveis de governo;
- entre regiões econômicas díspares;
- entre segmentos da sociedade, sejam empresas ou pessoas.

Ao governo central, como definidor da política tributária, e por sua ingerência sobre todo o país, cabe o papel principal na política distributiva. Os sistemas tributários existentes geralmente pregam a divisão dos impostos que cabem a cada nível de governo de acordo com a limitação geográfica da atividade do contribuinte ou da base tributária.

Nas três modalidades de distribuição ou redistribuição o papel principal cabe ao governo central.

Para isso tem como instrumentos:

a) as transferências diretas de recursos para outros níveis de governo;

b) a tributação seletiva de regiões ou setores da economia através:

- 1 - da concessão de incentivos ou isenções fiscais;
- 2 - da tributação progressiva das rendas pessoais e de empresas;
- 3 - da tributação mais elevada de bens de luxo ou supérfluos.

c) a utilização de subsídios.

Nos casos de tributação seletiva ocorre um nítido processo de se obter recursos onde há maior capacidade de contribuição para aplicá-los em setores mais carentes. Neste caso as regras de eficiência enunciadas deixam de prevalecer como um imperativo de se obter justiça social pela correção ou atenuação de desigualdades.

Conforme assinalam Musgrave & Musgrave: "Onde redistribuição envolve um "custo em eficiência", esta consequência não é, em si, uma prova conclusiva contra tais políticas. Ela meramente nos diz que: 1) qualquer mudança distributiva deva ser implementada pelo menor custo em eficiência, e que 2) existe a necessidade

de equilibrar os conflitos entre objetivos políticos." (4)

Estabilização

A terceira função do governo trata mais de aspectos macroeconômicos do orçamento. O mercado interno de um país sofre influências do exterior, de condições atmosféricas, de novas tecnologias e de problemas sociais.

No que respeita à atuação do exterior sobre o mercado interno existe toda uma gama de interferências induzidas pelas vantagens comparativas na utilização dos fatores de produção que podem vir a afetar o nível de emprego interno, o nível de preços e o balanço de pagamentos.

Condições atmosféricas adversas, num país que, como o Brasil, têm a economia com certo grau de dependência da agricultura, podem introduzir alterações significativas nos preços, que numa reação em cadeia, associada com outras influências, acabam por gerar num processo de inflação, com todas as sequelas que se lhe seguem.

Novas tecnologias importadas ou desenvolvidas internamente alteram as condições de mercado pois permitem a produção a custos mais baixos e, além disso, quase sempre, liberam mão-de-obra, sobretudo a menos qualificada.

Como problemas sociais está compreendida toda a gama de reivindicações pessoais tais como a eliminação de focos de pobreza e correção de desigualdades em termos de acesso aos confortos que a vida moderna oferece apenas a certos privilegiados. Inclui ainda o aumento da população que vai criar necessidade em educação, assistência médica, habitações e, sobretudo, empregos.

A função estabilizadora do governo, na qual a políti

(4) Musgrave & Musgrave, op. cit.

ca fiscal desempenha importante papel, vai se fazer sentir de modo a assegurar:

- manutenção do nível de emprego;
- manutenção de certa estabilidade no nível de preços;
- manutenção de equilíbrio nas contas externas; e
- manter um razoável nível de crescimento econômico.

Estes pontos estão todos interligados e têm como elo comum o nível de demanda agregada.

E o sistema tributário pode influir diretamente sobre a demanda agregada, estimulando-a ou restringindo-a.

As receitas arrecadadas vão dar origem às despesas do governo que fazem parte do dispêndio total do país. Além disso, a tributação das rendas pode diminuir os gastos pessoais e refrear a atividade econômica. Assim como a imposição de ônus tributário pode desestimular o consumo de certos produtos ou a importação de outros.

A redução de impostos sobre as rendas ou sobre o capital pode criar poupanças que vão ser carreadas para investimentos que podem vir a criar novos empregos.

O aumento das despesas governamentais igualmente cria empregos. Inclusive utiliza-se o deficit orçamentário como fator de estímulo à economia, gerando daí outros empregos. Muito embora possa surgir um surto inflacionário oriundo da excitação da demanda.

A retração da demanda agregada, pelo aumento dos impostos ou redução das despesas públicas, por sua vez, representa um movimento oposto ao anterior. Ou seja, pode conter a inflação mas, ao mesmo tempo, reduz o nível de emprego.

A política fiscal, ao lado da política monetária, são os grandes instrumentos de que dispõem os governos para exercerem suas funções básicas

Vamos agora examinar as características que deve ter um sistema tributário para atender as necessidades da sociedade. Será ainda examinada a compatibilização da estrutura sócio-política do país com a estrutura tributária, mostrando os prós e contras da maior ou menor centralização da ingerência nas receitas e despesas das diversas comunidades.

Características do Sistema Tributário

Consideradas as três funções do governo e suas implicações na área tributária deve-se entrar mais diretamente nas características que deve ter um sistema fiscal para que aquelas funções possam ser cumpridas. Como já se assinalou, diversas influências se fazem sentir na estruturação do sistema: econômicas, políticas e sociais.

Segundo Musgrave & Musgrave (5) um "bom" sistema tributário deve ter, entre outras, as seguintes exigências:

1 - A distribuição da carga tributária deve ser equitativa. Todos devem ser levados a pagar sua "etapa justa".

2 - Os impostos devem ser escolhidos de modo a minimizar a interferência com as decisões econômicas em mercados de certo modo eficientes. A imposição de "carga excessiva" deve ser minimizada.

3 - Ao mesmo tempo, tributos devem ser usados para corrigir ineficiências no setor privado, contanto que sejam instrumento adequado para isto.

4 - A estrutura tributária deve facilitar o uso da política fiscal nos objetivos de estabilização e crescimento.

5 - O sistema tributário deve permitir uma administração eficiente e não arbitrária e deve ser compreensível para o contribuinte.

6 - O custo de administração e execução deve ser tão baixo quanto compatível com os outros objetivos. (6)

(5) Musgrave & Musgrave, op. cit, pag. 210

(6) Wallace Oates, no seu Fiscal Federalism, define, de modo semelhante que "um sistema tributário ideal é aquele que não introduz distorções indesejáveis no funcionamento do sistema de preços; promove efetiva tomada de decisão pública; tem, em conjunto com programa de despesas, um padrão equitativo de incidência; e impõe somente custos mínimos de administração sobre funcionários tributários e a concordância dos contribuintes". Wallace Oates, op. cit., pg 126.

Conforme se pode notar, as três funções do governo descritas anteriormente estão assinaladas.

Ao mencionar a função distributiva, introduz os conceitos de equidade e justiça. Na segunda exigência acima, menciona uma necessária neutralidade dos impostos em relação ao mecanismo de mercado. Isto é, o sistema tributário não deve alterar a relação de preços determinada por um mercado, podemos chamar, de ideal.

Eliane Seigneur Lezan, em sua monografia de Mestrado (7) faz uma análise em que mostra que os conceitos e modelos, apresentados teoricamente, baseados nas economias em que o sistema de mercado se aproximava daquelas condições ideais, não se aplicam na verdade de maneira geral. Mesmo nos países desenvolvidos tem-se verificado uma tendência à formação de grandes conglomerados econômicos e financeiros em detrimento de uma estrutura mais bem distribuída no lado da oferta de bens privados. Assiste-se então a formação de grandes monopólios ou oligopólios que distorcem por completo as condições de mercado.

Conceitos como neutralidade e equidade associados ao sistema tributário deixam de prevalecer, optando-se por estruturas fiscais em que há uma nítida interferência para corrigir imperfeições marcantes na alocação e distribuição da renda/produto da economia.

O objetivo dos sistemas tributários está voltado essencialmente para a obtenção dos recursos necessários para os gastos com a administração e investimentos públicos.

Na seleção das fontes desses recursos é que se

(7) Lezan, Eliane Seigneur, O Sistema Tributário e o Imposto de Circulação de Mercadorias, monografia apresentada à EBAP-FGV e com a qual obteve o título de Mestre em Administração Pública, Rio de Janeiro, 1980.

procura atender aos critérios de equidade, que pode ser vista sob dois ângulos:

- equidade horizontal: impostos equivalentes sobre entidades em posições equiparadas;

- equidade vertical: impostos desiguais entre entidades com rendas diferentes.

Qual o montante que cada "igual" ou "desigual" deve considerar razoável ou justo?

A teoria nos apresenta dois critérios:

- em função dos benefícios recebidos;
- em função da capacidade contributiva.

A própria definição de bem público impede que se possa, com certa precisão, avaliar a parcela de benefício que cada contribuinte usufrui. Preferências, prioridades, gostos diferem de pessoa para pessoa. Existe aí uma componente de valor impossível de ser quantificada.(8)

E'admissível apenas a aplicação desse critério em relação a certas taxas (água, esgoto, lixo, iluminação pública) ou em certos impostos específicos (sobre energia elétrica, combustíveis e lubrificantes).

A capacidade contributiva representa um método mais exeqüível de tributação. Cada indivíduo ou empresa colabora para as despesas governamentais de acordo com a renda, o consumo, a riqueza, a produção ou o valor da transação realizada.

(8) Nesta quantificação encontra-se, aliás, a dificuldade de os municípios brasileiros de cobrarem a contribuição da melhoria. O rateio dos custos, baseado em benefícios recebidos, tem sido bastante arbitrário quando não autoritário.

E o sistema adotado será progressivo quando a parcela de tributo cresce mais do que a renda do indivíduo e será regressivo quando diminuir a tributação em relação ao aumento da renda.

Eficiência e Federalismo

O conceito de eficiência de Pareto, aplicado a uma estrutura tributária, choca-se com o conceito de equidade horizontal ou vertical. A equidade implica em que alguns percam, ou tenham seus ganhos reduzidos, em proveito de outros. As finalidades distributivas que conduzam a uma justiça fiscal, em busca de uma almejada justiça social, indicam um conceito um pouco mais subjetivo de eficiência ou eficácia fiscal.

A eficácia do sistema está mais voltada para atender às exigências 3, 4, 5 e 6 de Musgrave & Musgrave. Assim, a correção de ineficiências no setor privado, a estabilização e o desenvolvimento são metas "macro" enquanto que as qualidades mais inerentes ao sistema, ou sua eficiência, são metas "micro" a serem alcançadas pela estrutura fiscal.

As metas de eficácia deverão compatibilizar as necessidades e carências da sociedade com a capacidade contributiva, através da seleção criteriosa das prioridades, de modo a atender às condições que levem a um bem-estar generalizado, sem uma carga tributária excessiva.

Já as metas eficientes têm a ver com a operacionalidade do sistema, buscando-se montar uma estrutura que cumpra os objetivos "macro" com o máximo de racionalidade e menores custos administrativos.

Entra em consideração neste ensejo a conciliação do sistema tributário com a organização político-social em que ele se insere. Em todos os países existe um governo central e

subunidades de governo. (9)

A questão que surge no caso é a compatibilização entre os encargos que são cometidos a cada uma dessas esferas, o grau de autonomia que se lhes confere e a divisão das fontes de receita para fazer face aos compromissos.

A maior ou menor centralização deve atender necessariamente interesses econômicos, sociais, políticos e administrativos. A interdependência entre estes fatores representa uma dificuldade que está na raiz dos problemas levantados por estados e municípios em toda a parte.

Daniel Moynihan organizou um livro em que especialistas abordam vários problemas urbanos nos Estados Unidos (10). Um dos ensaios aborda exatamente a questão da divisão de trabalho entre os três níveis de governo (11), onde se pode ler:

"A multiplicidade de governo não encobre qualquer simplicidade de atividades. Não há uma nítida divisão de funções entre eles. Se os examinarmos atentamente, parece que todos os governos estão virtualmente envolvidos em todas as funções. Mais precisamente, é difícil haver uma atividade que não envolva os governos federais, estaduais e locais em importantes responsabilidades".

À medida que os vários níveis de governo estão envolvidos no problema, compete àquele que se encontra na posição mais

(9) Wallace Oates tece considerações sobre aspectos políticos e econômicos do federalismo. Politicamente distingue duas formas de descentralização de poderes. Na primeira delas existe a mera delegação de competência do governo central para os níveis subordinados, delegação essa que atende apenas às conveniências do poder central. Na outra forma, existe uma definição nítida de responsabilidades e independência garantidas por uma constituição escrita. Oates, op. cit., págs. 16 - 20

(10) Moynihan, Daniel (org), O Desafio Urbano, S. Paulo, Editora Cultrix, 1972

(11) Wood, Robert, "Relações Intergovernamentais numa América que se Urbaniza", em Daniel Moynihan, 1972, pág. 51.

elevada o papel principal. Tanto nos países com regime unitário ou federal existem atividades que, por sua natureza, são exercidas pelo governo central enquanto que em outras uma descentralização é recomendada por vários motivos.

Vamos examinar como as três funções de governo podem ser executadas centralizada ou descentralizadamente segundo as características de cada uma e as vantagens ou desvantagens decorrentes.

Antes de se proceder ao exame proposto, deve-se definir setor público, ou o setor público como estamos considerando neste trabalho. Esta definição se faz necessária em virtude da ampliação crescente das áreas abrangidas sob esta denominação, mesmo nos regimes capitalistas.

A legislação brasileira divide o setor público federal em administração direta e administração indireta (12). A administração direta é constituída pelos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Já a administração indireta é integrada por empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista e fundações mantidas por verbas federais. As estruturas estaduais e municipais seguem modelo idêntico com a supressão de algumas entidades. Os municípios, por exemplo, não dispõem de Poder Judiciário no Brasil.

Os bens públicos são supridos por todos estes órgãos. A administração indireta tem como característica essencial a geração de suas próprias receitas mesmo que parte delas seja originária de repasses dos diversos níveis de governo.

A administração direta vive em função dos tributos arrecadados como a principal fonte de receitas. Tem como fontes secundárias as receitas patrimoniais, industriais e outras (13).

(12) Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

(13) A este respeito, para o caso brasileiro, ver Stephanes, Oswald Otto e Ferreira. Aladim Tadeu, Planejamento, Orçamento e Programação Financeira, Rio de Janeiro, Editora Interciência, 1978, pag. 79.

Algumas destas fontes secundárias, à medida que aumentam sua participação no cômputo geral, acabam transferindo-se para a administração indireta. Os rendimentos (dividendos, bonificações) das entidades integrantes da administração indireta, quando existem ou são distribuídos, constituem-se em receita da administração direta, enquanto que esta paga pelos serviços recebidos, além de, às vezes, responder integralmente pela sua manutenção.

Embora pintado a partir da organização brasileira, o quadro espelha a imagem observada, com maior ou menor intensidade, nos países capitalistas.

Nas considerações teóricas desta parte do trabalho vamos observar o setor público como um todo, isto é, administração direta e indireta. E é nesta concepção que iremos examinar os aspectos relativos a vantagens e desvantagens do exercício das funções de governo de maneira centralizada ou descentralizada.

Mas ao mesmo tempo deve-se levar em conta o papel de governo como produtor e fornecedor de bens públicos. Ou de bens semi-públicos são definidos por Wanderly J. M. de Almeida como aqueles que "são perfeitamente divisíveis para o consumo e portanto passíveis de exploração privada, porém seu uso traz importantes repercussões para toda a comunidade" (14). Entre estes bens estão a educação e o tratamento de detritos industriais.

No caso brasileiro temos o governo como produtor de produtos siderúrgicos, combustíveis e lubrificantes e energia elétrica que, segundo as definições são bens privados. Wanderly J. M. de Almeida, no artigo citado, justifica a participação do poder público na produção destes e de outros bens pelo seu papel estratégico. Neste caso, tais bens podem ser considerados semi-públicos.

(14) Almeida, Wanderly J. M., "as Atribuições Econômicas do Governo e o Crescimento do Setor Público" em Rezende da Silva, Fernando A. e outros (eds), Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, pág. 11.

A definição do caráter estratégico dos bens a serem produzidas é ampla e bastante subjetiva. Lato sensu, tudo pode ser rotulado com essa denominação dependendo dos interesses envolvidos. Exemplo disso está na legislação brasileira sobre o direito de greve...

Em termos teóricos, no que respeita à divisão das funções de governo, cabe ao poder central o exercício das atribuições distributivas e de estabilização. A alocação é mais dividida entre as várias esferas. Os limites geográficos dos benefícios definem a competência alocativa. Em certos casos o limite está definido: defesa nacional é com o governo central, a conservação das vias urbanas redes de esgoto e água aos governos municipais, por exemplo.

Alguns problemas surgem na análise da alocação dos recursos em confronto com a questão da centralização ou descentralização no exercício dessa função.

Paulo Bonavides coloca um tópico fundamental ao considerar ilusório um federalismo de estados-membros com desenvolvimento econômico desigual (15). A necessidade de corrigir ou atenuar as desigualdades faz com que seja utilizado um mecanismo que canalize maior quantidade de recursos para as áreas mais carentes. Este fato induz a que certas medidas, cujas implementações estariam sujeitas à limitação geográfica, sendo portanto de atribuição de níveis mais baixos de governo, passem a ser assumidas por um escalão mais elevado.

Musgrave & Musgrave assinalam outros fatores condicionantes em termos de vantagens no que respeita à maior ou menor centralização no fornecimento de bens públicos (16).

Diferença em preferências — pessoas com gostos semelhantes, segundo os autores, tendem a agrupar-se. As preferências

(15) Bonavides, Paulo, "O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões", Revista de Direito Administrativo, FGV, vol. 104, abril/junho 1971, pág. 28

(16) Musgrave & Musgrave, op. cit., pág. 619 e seguintes.

reveladas pelo grupo devem ser atendidas a nível local, ou na região por ele ocupada.

Diferenças em renda — existe uma tendência de as pessoas com níveis de renda equivalente habitarem as mesmas áreas. Neste caso estão dispostas e têm capacidade de contribuir com quantias maiores para obter os benefícios decorrentes. A melhoria da qualidade dos serviços e bens na região atrairão outros moradores alguns com menor capacidade contributiva. Com a continuidade do fenômeno pode surgir o problema da congestão com a consequente diluição da qualidade da vida e dos padrões até então existentes.

Um outro fator a ser levado em consideração é a provável baixa capacidade contributiva dos novos habitantes atraídos para regiões mais ricas, dotadas de melhores condições ambientais. O aumento da demanda por serviços públicos não encontra uma contrapartida equivalente em termos de entrada de recursos. Musgrave & Musgrave assinalam "as tendências para os ricos se congregarem, para os pobres seguirem os ricos, e para os ricos excluírem os pobres via zoneamento, baseado não somente em ganhos ou perdas na tributação distributiva, mas válida também no contexto do enfoque do benefício" (17). Parece-me mais provável ocorrer um deslocamento dos mais ricos para novas áreas de ocupação, fugindo da queda na qualidade de suas condições de vida.

Bens de abrangência nacional com influência local — tem-se raciocinado até aqui com bens que permitem limitar geograficamente sua área de benefícios. Existe, no entanto, o caso de bens de interesse nacional cuja área de produção deva estar situada em determinado local. Pode-se citar exemplos, no Brasil, como a Usina Hidroelétrica de Itaipu e a Central Nuclear de Angra dos Reis. Ambas vão produzir energia para atender grande parte do território brasileiro. Mas as cidades de Foz do Iguaçu e Angra dos Reis estão sofrendo um impacto direto, com repercussões positivas e negativas, do posicionamento dessas geradoras de energia elétrica. No caso de Itaipu, com a transformação das Sete Quedas em um lago, vai cessar toda a atividade turística que representava uma boa fonte de receitas para a região.

(17) Musgrave & Musgrave, pág. 620.

Economias de escala — constituem-se em outro elemento a interferir com a função alocativa dos governos. À medida que se desenvolve a tecnologia, começam a tornar-se viáveis grandes obras e empreendimentos em virtude da redução dos custos de implantação e operação. Exigem no entanto grande aplicação de capital para o seu desencadeamento.

Manifesta-se então a tendência para que certas atividades, antes a cargo de estados ou municípios, esgotadas as possibilidades de expansão de obras ou realizações de caráter local, níveis mais altos de governo passam a responsabilizar-se pelas mesmas. Foi, por exemplo, no Brasil, o caso das companhias telefônicas, algumas de âmbito municipal. Quando houve a necessidade de ampliar seu campo de ação, com o uso de nova tecnologia, esse serviço passou a ser explorado, primeiro pelos estados e, mais tarde, foi encampado pelo governo federal.

Outros fatores exercem ainda influência no aspecto da alocação de recursos. Certos bens ou serviços, embora planejados para beneficiar determinados limites geográficos, acabam por estender seus efeitos sobre áreas contíguas ou afins sem que esses novos beneficiários contribuam para sua manutenção ou operação. Ao extravazar a área de benefícios inicialmente concebida e por ela financiada, corre-se o risco de surgir a hipótese da congestão. Imagine mos uma estrada destinada a escoar a produção de determinada localidade e que passe a ser utilizada pelos vizinhos. O aumento do tráfego e o desgaste que pode vir a sofrer o material empregado podem acabar por tornar a realização incapaz de atender adequadamente suas finalidades. A tendência, no caso, é um nível maior de governo assumir o encargo que era de escalões mais baixos.

No que respeita aos problemas de redistribuição e estabilização, os autores são acordes em que este papel cabe ao governo federal, principalmente. Conforme citamos anteriormente no trabalho de Paulo Bonavides, é ilusório pensar-se em federalismo quando a comunidade é heterogênea em termos de nível de desenvolvimento. Compete sempre a um nível mais alto de decisão alterar os critérios alocativos que tendem a concentrar-se em regiões mais ricas alargando sempre a diferença existente entre elas.

Até a nível de nações assiste-se fenómeno semelhante. A não ser por hipóteses fortuitas, como a descoberta de petróleo no Oriente Médio, e desde que os países consigam livrar-se dos grilhões do imperialismo internacional de qualquer matiz ideológico, não se reduzem espontaneamente as desigualdades existentes. Assiste-se permanentemente os países em desenvolvimento e os subdesenvolvidos tentarem, a duras penas e grandes frustrações em órgãos de representação internacional, ou através de associações como a OPEP, obter uma forma de relacionamento que abrevie as disparidades.

A relutância dos mais ricos em abrir mão de seus privilégios exige a ação da sociedade ou da comunidade como um todo, por intermédio dos seus representantes políticos, para interferir na questão.

Um dos mecanismos mais utilizados com esta finalidade é o das transferências de recursos.

Transferências — prós e contras

As transferências de recursos entre níveis de governo, além de papel importante na redistribuição das verbas governamentais, interferem igualmente no aspecto estabilizador da economia

Conforme já se assinalou, a concentração das riquezas em determinadas regiões, sob o impacto da política do *laissez-faire*, tende a se acentuar ao longo do tempo. Num regime deste tipo, existem normalmente excedentes que são reinvestidos e há maior capacidade contributiva de toda a comunidade, fazendo com que o governo possa melhor exercer suas atribuições. A infraestrutura econômica e social permite a expansão das atividades, mantendo a capacidade de atração de investimentos. Além de atrair capitais, que dão retorno mais rápido e com menos riscos, atraem também a mão-de-obra mais qualificada das regiões menos favorecidas que têm a sua mercê melhores oportunidades de emprego.

As reivindicações dessas regiões mais pobres, que podem reverter em instabilidade de ordem social a partir de desigualdades econômicas, conjugadas com a estrutura moderna de ampla intervenção dos governos em todas as atividades, obrigaram a que se buscassem soluções sem que ficasse comprometido o papel primordial da União.

Este papel adquiriu os padrões até hoje adotados quando, consecutivamente, sucederam-se a depressão dos anos 30 e a II Guerra Mundial. Nesse período de mobilização de todas as potencialidades dos países, no esforço de guerra e depois com o avultamento das relações exteriores, naturalmente cresceram a importância e a participação dos governos centrais. (1)

Se, por um lado esta maior centralização das decisões reduz a autonomia das entidades governamentais de menor nível, por outro permite que se oriente melhor a distribuição das riquezas e do bem-estar das comunidades. Não é possível gerar, de maneira localizada, os recursos necessários para corrigir as desigualdades existentes. As mais carentes são geralmente aquelas com menor capacidade contributiva. Embora ocorram perdas ou ineficiências em ter

(1) A este respeito ver a análise de Oates, obra citada, páginas 224, 225 e 226.

mos de contribuições versus benefícios, os mecanismos redistributivos devem ser postos em ação. As transferências de recursos intergovernamentais são um dos instrumentos mais usados.

Musgrave & Musgrave e Wallace Oates estabeleceram dois sistemas de classificação das transferências (2). O esquema dos dois primeiros autores é mais ampla, compreendendo três critérios:

1 - pela abrangência dos receptores, pode ser geral, quando é indiscriminada, ou então seletiva, quando orientada para certos setores ou áreas;

2 - segundo haja contrapartida ou não de recursos próprios da entidade recebedora.

3 - se guarda ou não relação com as necessidades fiscais da entidade recebedora.

Já Oates usa um sistema mais simples em que inclui um aspecto importante, pelo menos no que diz respeito ao problema brasileiro. Este aspecto é o que distingue as transferências em vinculadas e não vinculadas conforme seja determinada ou não, pelo órgão que transfere, como devem ser aplicados os recursos. As vinculadas são subdivididas em dois sistemas, coincidindo com Musgrave & Musgrave, quando exigem ou não a contrapartida de recursos próprios do receptor.

Quanto às finalidades das transferências considera-se a existência de duas principais.

A primeira delas serve para compensar o efeito "spillover" das aplicações de recursos dos vários níveis de governo. Este efeito ocorre quando os benefícios da aplicação extravazam os limites geográficos das áreas beneficiárias. Oates considera que quando são poucas as unidades onde tal efeito ocorre a melhor medida é um acordo entre as partes interessadas. Isto porque a transferên-

(2) Musgrave & Musgrave e Oates, obras citadas, págs. 630 e 65/66, respectivamente

cia de verbas para aquele que sofre perdas, quando o vizinho se aproveita dos benefícios produzidos pelo outro, pode vir a provocar ineficiência na alocação dos fundos. Tal ocorre porque a entidade que gerou as externalidades pode auferir benefícios oriundos da pretensa desvantagem. Assim, no exemplo dado anteriormente, uma estrada construída e mantida por uma jurisdição pode atrair a produção das áreas limítrofes para seu mercado ou para um entreposto de concentração e distribuição dos produtos de região. A existência dessa transferência para aquela entidade geradora de externalidade poderá baixar os custos dos encargos (manutenção da estrada) e gerar a ineficiência citada. Deve-se levar em conta ainda que dificilmente deixam de existir externalidades recíprocas entre as entidades vizinhas.

Quando são muitas as unidades envolvidas torna-se mais difícil haver acordos ou coordenação de esforços. Neste caso justifica-se o uso de transferências para compensar as entidades que estão proporcionando benefícios externos para outras.

Um exemplo do tipo destes benefícios, que só podem ser compensados por uma transferência geral, são os oriundos da educação. Devido à mobilidade da população, um indivíduo educado pelos recursos de uma comunidade pode prestar serviços em outros lugares, aplicando os conhecimentos adquiridos.

A outra grande finalidade das transferências é proporcionar melhor distribuição dos recursos entre as comunidades. Segundo Oates (3) isto visa dois objetivos: 1) o atingimento de níveis mínimos, em âmbito nacional, de certos serviços públicos básicos e (2) uma equalização através das jurisdições do "esforço fiscal" exigido para prover estes níveis mínimos de programas.

(3) Oates, op. cit., pág. 87.

Para alcançar estas metas, o mecanismo de transferência permite compensar os desníveis no estágio de desenvolvimento observados entre as regiões de um país. O efeito pretendido é que seja pago por todos os usuários o mesmo valor por uma quantidade de serviços públicos, essenciais a um mínimo aceitável de qualidade de vida e bem-estar.

As diversas modalidades das transferências, principalmente aquelas sujeitas a alguma forma de restrição em sua maneira de ser aplicada, exercem influências diferentes sobre as estruturas políticas a que se destinam. Deve ser chamada a atenção preliminarmente que as transferências intergovernamentais são feitas a grupos e não a pessoas. Assim, mesmo sendo utilizada como instrumento distribuidor de renda, introduz imperfeições à medida que, ao destinar maior volume de recursos às regiões mais pobres pode proporcionar ganhos de renda para pessoas ricas que habitem estas regiões. Porque as transferências entre governos não são nada mais do que transferências de rendas de áreas ou setores mais ricos para os mais pobres. Desse modo pode ocorrer o caso de contribuinte mais pobres de áreas mais ricas transferirem renda para habitantes mais ricos de regiões pobres.

Esta uma imperfeição geral do sistema de redistribuição de recursos entre comunidades.

As transferências vinculadas produzem um efeito renda na medida em que permitem a aquisição de maior quantidade de um bem público pelo aumento da renda da comunidade. Ao mesmo tempo restringem a autonomia dessa comunidade quando o órgão transferidor interfere na forma de aplicação dos recursos. Esta circunstância cria ainda outros efeitos. Um deles é o deslocamento de prioridades locais pois, ao vincular a aplicação dos fundos a certos programas, sobretudo quando a transferência tem um caráter geral, pode-se forçar a execução ou criação de serviços ou produção de bens que, em condições normais, não teriam andamento. Um exemplo desse problema foi citado há pouco tempo nos jornais. Uma cidade do interior do Amazonas, em virtude da vinculação das verbas oriundas do Fundo Rodoviário Nacional, teria que aplicar um certo montante em obras rodoviárias. Como a região é servida essencialmente por via fluvial ou aérea, não havia interesse em construir ou manter estradas. A solução encontrada

pelo Prefeito foi construir uma longa estrada e transformá-la em pista para aviões.

Outra alternativa, que tem afetado as administrações estaduais e municipais brasileiras é a vinculação de transferências à aplicação dos fundos em despesas de investimento. Estas criam, no futuro, despesas de custeio para a manutenção dos empreendimentos implantados. (4)

Consideram alguns estudiosos que estas vinculações conduzem à centralização maior dos poderes nas mãos do governo federal que quase sempre é o responsável pelo maior volume de transferências repassadas. Existe a tendência, inclusive, de as unidades receptoras de transferências deixarem de estimular a arrecadação de seus recursos próprios, para conduzi-los predominantemente com as verbas recebidas.

Como estabeleceu Wallace Oates:

"Se os governos locais não levantam seus próprios fundos mas os adquirem na forma de transferências do governo central, há um incentivo para realizar quase todo programa público para os quais os fundos possam ser obtidos, visto que o custo do programa para a comunidade em questão é possível estar perto de zero. A transferência da responsabilidade de levantar fundos para o governo federal pode, por esta razão, desencorajar o uso efetivo de recursos dentro do setor público um todo". (5)

Esta subordinação às verbas federais, justificada pelo interesse em reduzir desgastes políticos-eleitorais que provocam a cobrança de impostos locais em virtude da proximidade e convivência de autoridades e contribuintes, pode servir de estímulo à crescente

(4) A esse respeito ver o paper "The Structure of Government Expenditures and the Performance of the Public Sector" apresentado por Fernando Rezende da Silva no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, EBAP, FGV, 27 a 30 de maio de 1975

(5) Oates, obra citada, pág. 151

dependência e perda de autonomia das administrações locais.

E ainda Oates quem diz:

"... sob um sistema de finanças locais onde os residentes pagam impostos para financiar a provisão de recursos públicos que recebem, existe um incentivo real para manter baixo o gasto local de modo a evitar altos níveis de tributação local. Em contraste, se sob um sistema mais centralizado de finanças o governo central fornece a parte principal dos serviços públicos, os residentes locais estão dispostos a tentar, através dos vários canais políticos que lhes estão disponíveis, obter um nível de serviços públicos para sua localidade o mais alto possível". (6)

Um aspecto positivo que se observa no mecanismo das transferências vinculadas, assim como naquelas que exigem a contrapartida de recursos dos recipientes, é a possibilidade de serem ajustadas as prioridades ou os programas nacionais com as atividades locais, de modo a interagirem complementarmente.

Estas transferências com contrapartidas, por sua vez, provocam os mesmos problemas já analisados antes, no que diz respeito ao deslocamento ou interferência danosa às prioridades locais e na limitação da autonomia, pela existência dos controles centrais.

Além disso, pode surgir um novo problema correlacionado com o primeiro dos dois citados acima. É a possibilidade de o valor a ser oferecido como contrapartida tender a crescer a ponto de haver necessidade de, mais uma vez, mexer-se nas prioridades estabelecidas a fim de suprir os recursos que são exigidos como contrapartida, em detrimento de outras aplicações. Por outro lado, no entanto, a alocação dos recursos a serem transferidos poderá ser mais bem realizada através da variação dos percentuais de contrapartida. Estes poderão ser alterados de modo a serem adaptados segun-

(6) Idem, ibidem, pág. 209.

do o grau de evolução do programa, no caso de serem verbas vinculadas, ou segundo o nível de pobreza ou riqueza da entidade receptora, de tal maneira que se exija menor contrapartida das mais carentes.

A exigência dessa contrapartida, por sua vez, pode servir de preventivo contra a tendência, mencionada anteriormente, de haver certa acomodação ou descaso das autoridades municipais ou estaduais, ao restringirem sua arrecadação própria. A necessidade de ser gerada permanentemente a contrapartida cria um estímulo para que tal não aconteça.

As transferências não sujeitas a restrições, nem vinculação e nem contrapartida, apresentam aspectos mais positivos no que concerne à manutenção de um federalismo mais autêntico.

Os recebedores desses recursos ajustam-nos as suas prioridades e programas, propiciando uma aplicação mais racional e eficaz. Trata-se, no caso, de mais uma fonte de receitas a ser incorporada ao orçamento. Como os controles são menos rígidos — podem até mesmo inexistirem — diminuem os instrumentos de pressão que podem vir a comprometer a autonomia.

Como inconvenientes pode-se citar a possibilidade da ocorrência do fenômeno da quase desativação ou, pelo menos, o estímulo à acomodação das máquinas arrecadadoras, tendo em vista que estas transferências podem responder quase que integralmente pelas despesas locais. (7)

Outro inconveniente a ser mencionado é a dificuldade em se coordenar ou harmonizar os programas nacionais com os locais. Como a aplicação dos recursos se faz ao arbítrio das administrações locais, podem ocorrer ineficiências na alocação através da duplicidade, superposição ou mesmo descompasso entre os empreendimentos dos níveis de governo envolvidos.

(7) Este fato ocorreu no Brasil no final da década de 50 com a proliferação de municípios criados com a finalidade de receber as transferências federais. Li um despacho em processo do Tribunal de Contas da União, de autoria do Ministro Vitor Nunes Leal, em que era mencionado o caso de fazendeiros que transformavam suas fazendas em municípios para se aproveitarem dessas verbas.

Oates inclui ainda uma outra interveniência nesse problema da alocação de recursos, aí incluídas as transferências. Trata-se do papel das burocracias governamentais. Num dos aspectos, considerando países em estágio inicial de desenvolvimento, considera que os talentos administrativos são escassos e deveriam ser concentrados em níveis mais elevados do governo, esterilizando-se as administrações de níveis mais baixos, que teriam reduzidas suas esferas de ação. Este ponto de vista é apoiado por figuras proeminentes da atual administração pública federal brasileira, conforme depoimentos que ouvi pessoalmente. Elas avocam para si e seus pares todas as virtudes de inteligência, racionalidade, descortino, honestidade e outras virtudes e as antíteses disso tudo para os administradores estaduais e municipais.

Creio, no entanto, que Wallace Oates tocou no ponto certo ao interpretar esse fato, quando diz: "funcionários públicos são passíveis de se tornarem crescentemente sensíveis à competição tributária entre jurisdições que, tem sido sugerido, tenderá a resultar em níveis menos do que eficientes nos serviços públicos locais". E mais adiante, "desde que as ineficiências associadas à tributação descentralizada podem ser ampliadas ao longo do tempo, tornar-se-ã crescentemente atrativo para o governo central realizar a maior parte da função tributária e suprir os níveis descentralizados de governo com fundos através de programas de transferências intergovernamentais". (8)

Portanto, parece-me que o que está ocorrendo no Brasil é uma falta de educação ou formação democrática ao considerar que as sociedades locais não dispõem de condições de julgar seus administradores.

(8) Oates, obra citada págs. 225 a 229.

CAPITULO IV

O Sistema Tributário Brasileiro atual

Em sua monografia, Eliane Lezan (1) analisou a evolução do sistema tributário no Brasil em quatro épocas distintas cada uma com suas características próprias, considerando apenas o período republicano. Durante o regime monárquico prevaleceu um sistema unitário com tentativas isoladas, todas frustradas, de se implantar um federalismo.

Os períodos compreendem os intervalos entre os anos: 1891 a 1934, 1935 a 1946, 1946 a 1966 e de 1966 até os dias atuais.

O primeiro período, compreendendo o intervalo entre os anos 1891 e 1934, caracteriza-se pela continuidade do modelo econômico primário-exportador que já vinha do Império. As receitas públicas baseavam-se no comércio exterior: exportação de produtos primários (café, borracha, couros e peles, etc) e na importação dos produtos industrializados. O sistema tributário vigente tinha função essencialmente alocativa, isto é, destinava-se a conseguir recursos para a administração pública.

A Constituição de 1891 destinou à União o imposto sobre a importação, principal fonte de receitas da época e aos Estados o imposto de exportação. Considerava-se exportação não só a saída de bens para o exterior como também a saída de um estado para outro que também era uma operação tributada.

No final do Império o imposto de importação representava em torno de 60% da receita total, mantendo-se ao redor dos 50% nos primeiros anos da República, caindo para cerca de 35% nos últimos anos do período.

O imposto de exportação, na Constituição de 1891, numa tentativa de instituir um real sistema federativo, passou a ser receita dos estados e representava durante o Império 10% da receita total. Com a passagem para os Estados, este imposto começa a crescer em importância, explicando-se aí a perda relativa de posição do imposto de importação. A autonomia outorgada aos Estados permitia-

(1) Eliane Lezan, op. cit., págs. 43 a 114. Denis Mahar, no artigo "Federalismo Fiscal no Brasil: A Experiência Histórica", publicado em Rezende da Silva e outros (eds), 1976, adota divisão semelhante que, em ambos os casos, têm os intervalos balizados pelas Constituições republicanas.

-lhes, além de fixar as alíquotas, criar outras taxas e impostos.

Cabia aos Estados definir as receitas municipais sem haver uma discriminação nítida de quais poderiam ser tais receitas.

Esta estrutura vinha desde o Império. Nota-se portanto que os municípios brasileiros sempre foram considerados e tratados como altamente dependentes dos demais níveis de governo.

Os outros tributos, tanto federais quanto estaduais, como o imposto sobre a renda (federal), criado em 1924, representavam pouco em termos de receita, tendo como uma das explicações a falta de tradição em sua cobrança, que conduzia à ineficiência nas máquinas arrecadoras desses impostos.

O sistema concentrava recursos nos estados produtores e exportadores dos produtos primários e nas pessoas que se dedicavam a esta atividade.

Por outro lado, em virtude de estar baseado no comércio exterior e em atividades agrícolas o sistema estava sujeito a oscilações devidas à conjuntura econômica internacional e às condições de tempo e volume das safras.

Como consequência disso, devido sobretudo à I Guerra Mundial e à grande depressão dos anos 20, os dois impostos que incidiam sobre o comércio exterior começaram a perder consistência como fontes de receita. Isto obrigou a que fossem buscadas novas fontes. No governo federal, o Imposto de Consumo, que existia desde o final do século XIX e o Imposto de Renda passaram a ter mais importância. Os estados passaram a explorar melhor as alternativas que a Constituição lhes permitia em termos tributários e recorriam ao endividamento.

Os problemas surgidos com a depressão do final dos anos 20 afetaram mais de perto os estados mais ricos, que viviam em função do mercado exportador. A revolução de 1930 foi consequência desse estado de coisas. Sentiu-se a necessidade de introduzir reformas importantes também na política fiscal. A base de incidência, segundo estudos realizados pela Comissão dos Estados e Municípios, des

loca-se do comércio externo para o mercado interno. Tem início o segundo período da história dos tributos do Brasil republicano. Compreende os anos 1934 a 1946. Ao contrário do sistema anterior, que dava certa autonomia aos estados, a Constituição de 1934, com as alterações de 1937, reflete o período de autoritarismo político e das ideias intervencionistas do Estado na economia da teoria de Keynes.

O sistema tributário era bastante centralizador não só dos recursos mas também da capacidade de decisão.

O Governo federal tinha como fontes de receita os impostos sobre a renda, consumo, importação, único sobre combustíveis, lubrificantes, minerais e energia elétrica, além do imposto do selo.

Os estados, mercê da difícil situação financeira em que se encontravam, passaram a dispor do imposto sobre vendas e consignações (IVC), sobre indústrias e profissões, territorial rural, transmissão de propriedade ("inter-vivos" e "causa mortis") e o imposto do selo estadual. Além disso tinham a faculdade de instituir outros impostos e de fixar alíquotas. Em contrapartida, proibia a cobrança de tributos interestaduais e intermunicipais.

Os municípios passaram a ter constitucionalmente rendas específicas: os impostos predial e territorial urbano (que era estadual até 1937) e os impostos de licença e sobre diversões públicas. Alguns municípios exploravam outras fontes tributárias, havendo bitributação em alguns casos: transmissão de propriedade, exploração agrícola e industrial e imposto do selo municipal. Tinham direito também a uma participação no imposto estadual sobre indústrias e profissões.

Considerando os aspectos distributivos, o governo federal manteve-se com cerca de 50% do total das rendas, os estados com 30% e o municípios com 10%.

Os impostos sobre o comércio exterior continuaram a perder importância sobretudo por causa da II Guerra Mundial. A medida que as máquinas arrecadoras estaduais passaram a administrá-lo melhor, o IVC desbancou definitivamente o imposto sobre a exportação interestadual que, apesar da proibição, continuou a ser cobrado em

virtude da falta de alternativas de receitas existente. (2)

O despreparo das administrações municipais para exercer os direitos constitucionais de arrecadar os impostos de sua responsabilidade, pelo menos as do interior, foi o responsável pelo fato de, período 1943/46, 42% das receitas tributárias municipais estarem concentradas nas capitais.

Período 1946 - 1966

Se foi o estado precário das finanças estaduais que provocou as alterações da Constituição de 1934, com as modificações de 1937, na política fiscal, foram as pressões dos municípios que forçaram as mudanças introduzidas pela Constituição de 1946.

As dificuldades surgidas na área do comércio exterior com a II Guerra Mundial aceleraram o processo de industrialização brasileira, iniciada nos primórdios do século pela abolição da escravatura e sua substituição pela mão-de-obra imigrante. As fortunas adquiridas com a exportação dos produtos primários geraram o capital necessário a este processo de expansão do parque industrial.

A derrota dos regimes totalitários na II Guerra Mundial provocou a liberalização dos sistemas semelhantes existentes em vários países. No Brasil este fenômeno ocorreu. Após quinze anos de regime autoritário, a Constituição de 1946 representou um certo retorno aos princípios adotados, antes desse período, até 1934.

O desenvolvimento da indústria com a consequente urbanização da população, deslocou para as cidades o peso político exercido até então pelas oligarquias rurais. As reivindicações dos municípios influenciaram em muito a concepção do sistema tributário preconizado pela Constituição de 46.

(2) O Decreto-Lei 379/1938 estabeleceu uma eliminação gradativa desse imposto, escalonando: 20% em 1938, 35% em 1939, 50% em 1940, 65% em 1941, 80% em 1942 e 100% em 1943

O federalismo dual em que se atribuíam, poderes independentes e definidos para a União e os Estados foi substituído pelo federalismo cooperativo. Segundo este sistema, eram definidas as receitas e os encargos aos três níveis da administração pública e fixado o interrelacionamento entre eles, representado pela utilização transferências da União para estados e municípios e dos estados para municípios.

O quadro abaixo mostra as principais alterações introduzidas.

QUADRO Nº 1

IMPOSTOS	ATÉ 1946	PERÍODO 1946/1966
Importação	União	União
Exportação	Estados	Estados (3)
Vendas e Consignações	Estados	Estados
Consumo	União	União
Renda	União	União
Territorial Rural	Estados	Estados (4)
Territorial Urbano	Municípios	Municípios
Predial	Municípios	Municípios
Único sobre Comb. Lubrif. Minerais e En. Elétrica	União	União (5)
Indústrias e Profissões	Estados	Municípios
Transmissão	Estados	Estados
Selo	União/Estados/Munic.	União/Estados/Munic.
Licença e Diversões Públicas	Municípios	Municípios
Operações de Câmbio	—	União

(3) Incidia sobre as mercadorias produzidas no respectivo Estado e exportadas para o exterior.

(4) Pela Emenda Constitucional nº 5/61 foi transferido aos municípios e pela Emenda 10/64 passou a ser administrado pela União.

(5) Sua denominação completa era imposto Único sobre "Produção Comércio, Distribuição e Consumo e bem assim Importação e Exportação de Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos de quaisquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica". Este último só seria cobrado, entretanto, a partir de 1954. CF Eliane Lezan, op., cit.

Em termos de estrutura do sistema, as modificações foram de pequena monta. A destacar-se apenas a passagem do imposto de indústrias e profissões dos Estados para os municípios e foi criado o imposto sobre operações de câmbio para a União em 1953.

A modificação mais importante, que caracterizou o federalismo cooperativista, foi a criação do sistema de transferências intergovernamentais. Cabem algumas considerações sobre o panorama em que este sistema se estruturou, levando os governantes a optarem por esta forma de alocação dos recursos tributários.

Já se assinalou neste trabalho que, desde os primórdios da República, o sistema de governo caracterizou-se por um poder central forte. Se não no aspecto meramente político — os estados dispuseram de certa autonomia até 1934 e havia pouca intervenção na esfera econômica privada — mas a preponderância na área financeira e tributária era marcante para o governo federal.

No período do Estado Novo confirmou-se o quadro anterior. Politicamente os governadores tinham bastante influência, sobretudo aqueles dos estados mais ricos: São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Mas o governo central controlava as fontes de recursos. Inclusive na captação de fundos no exterior que dependia sempre de autorização do poder central.

Esta centralização no processo de tomada de decisão sofreu a influência de 4 fatores, principalmente:

- a depressão do final dos anos 20, com a doutrina keynesiana, interrompendo a era do laissez-faire, pregando a intervenção ativa do governo na economia:

- o governo autoritário implantado no Brasil;

- a eclosão da II Guerra Mundial que, entre outras implicações, restringiu o comércio exterior;

- como uma das consequências do aspecto anterior, a aceleração do surto de industrialização, encarregando-se o governo da produção de matérias-primas básicas, tais como siderurgia, mineração, eletricidade e produtos químicos, através de sociedades de eco

nomia mista.

Além disso pode-se acrescentar o aumento do campo de ação do governo com a atuação na área social, abrangendo previdência social, saúde, educação e trabalho.

Todos esses fatores faziam com que os encargos do governo federal exigissem grandes volumes de recursos. O governo federal não podia abrir mão nem de apreciáveis volumes de recursos e nem de poderes que, por tradição, eram enfeixados em suas mãos para atender aos reclamos dos municípios.

A Constituição de 1946 consagrou o federalismo definido por Oates (6) como mera outorga de competência para arrecadar certos tributos e assumir alguns encargos.

Com todas essas limitações, a alternativa encontrada pelo governo federal para atender aos reclamos municipalistas foi transferir-lhes o imposto sobre indústria e profissões, que era estadual e criar o mecanismo de transferências. Estas, quase sempre sujeitas a vinculação a setores ou atividades em sua aplicação, mantinham um grau de dependência dos municípios em relação principalmente ao governo federal.

Este destinava, do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, na versão original da Constituição de 46 (artigo 15, § 2º), 60% do valor arrecadado aos Estados municípios. Distribuíam-se este total proporcionalmente à superfície, população, consumo e produção.

A Lei 302, de 13/07/48, alterou o percentual, destinando 48% aos Estados e 12% aos municípios, vinculando-se sua aplicação à construção e manutenção de rodovias. O sentido desta aplicação, a partir de 1952, foi ampliado, passando a abranger o sistema de transportes em geral e a indústria petrolífera.

(6) Ver nota de rodapé nº 9 do capítulo anterior.

Do imposto sobre a renda, 10% destinavam-se aos municipios, valor este distribuído em partes iguais por todos, exceto as capitais. Este critério de repartição dos recursos premiava os municipios de menor porte e não resolvia o problema dos grandes centros urbanos. Uma consequência desse fato foi a proliferação de novos municipios, ansiosos por receber a quota repassada pelo governo federal. Existia a obrigatoriedade de aplicação de 50% em "benefícios de ordem rural".

O fator acima citado, igualdade das cotas para todos os recipientes, não atendeu às reivindicações municipalistas. Os grandes municipios, com peso político maior, não viram atendidas suas necessidades pela inexpressividade dos valores recebidos.

A Emenda Constitucional nº 5 de 1961 ampliou a parcela do Imposto de Renda para 15% e incorporou 10% do Imposto de Consumo, mantendo o critério de distribuição em partes iguais.

Os estados deveriam transferir aos municipios do interior 30% do excesso de arrecadação de seus impostos (exceto do imposto de exportação) no território de cada municipio sobre o total das rendas municipais de qualquer natureza

A política distributiva que se pretendia alcançar com tal estrutura tributária acabou por não surtir os efeitos desejados. Os estados, desde aquela época, carentes de recursos, nunca chegaram a cumprir os dispositivos de transferência. A dificuldade em avaliar o que a Constituição chamava de "excesso de arrecadação sobre o total de rendas de qualquer natureza" era um bom pretexto para não entregar os recursos. Além disso, a inflação que se intensificiou nos últimos anos da década de 50 e nos anos seguintes, tornou inexpressiva as parcelas que foram transferidas por alguns estados. Também a inflação foi a responsável pela participação ínfima das quotas oriundas de impostos federais. A demora no repasse dos recursos tornava essa contribuição uma importância desprezível.

Para se ter uma idéia da inocuidade do mecanismo, em 1962 e 1963 não foram transferidos os 10% do Imposto de Consumo, em 1964 não houve transferências e em 1965 só foram repassadas 20% das transferências federais devidas.

Considerando as funções do governo, descritas por Musgrave & Musgrave, a configuração do sistema tributário deste período mostrou a ampliação do papel dos impostos, que até então era basicamente de fornecedor de recursos para os três níveis de governo.

A concepção teórica, preconizada pela Constituição de 1946, previa o exercício das três funções, embora na prática nem sempre se verificasse conforme vamos analisar em seguida.

No que respeita à alocação, o sistema previu recursos específicos para cada esfera de governo. Apesar de manter concentrados na União a maior parte dos encargos e dos impostos, instituiu o mecanismo de transferências para compensar em parte a concentração.

Mas a falta de recursos, principalmente para estados e municípios continuava. Como já se viu, as transferências não funcionaram como previsto e as fontes de receitas para os municípios, baseadas em tributação sobre o capital (territorial e predial urbano e de transmissão) era bem pouco produtiva nas regiões pobres. (7) Além do mais, a inflação corroía o valor da base de cálculo (do valor imóvel) sem que as máquinas arrecadadoras, mal equipadas, adotassem as medidas necessárias para corrigir o problema.

Os estados contavam principalmente com o imposto sobre vendas e consignações. A medida que o volume de recursos se tornava insuficiente para fazer frente aos encargos, a solução adotada era aumentar as alíquotas. Isto acentuava o caráter regressivo desse imposto pois incidia por igual sobre todas as mercadorias. Também regressivo era o imposto de consumo e âgio sobre operações de câmbio, conforme assinalou Otávio Gouveia de Bulhões. (8)

O governo federal igualmente teve sérios problemas de déficits financeiros devidos ao programa de maciços investimentos que se fez no período juscelinista às custas de elevação de impostos, emissão de moeda e endividamento externo e à continuidade dos

(7) A esse respeito ver Bulhões, Otávio Gouveia, "O Sistema Tributário Brasileiro", estudo realizado no Instituto Brasileiro de Economia, mimeografado, sem data, em que analisa o sistema tributário implantado pela Constituição de 1946. pág. 1.

(8) Bulhões, obra citada.

programas de caráter social.

O resultado foi um acirramento do processo inflacionário que acabou por gerar um novo problema: a desvalorização intensa do dinheiro fazia com que fosse mais vantajoso para os contribuintes pagar os impostos com atraso, mesmo com multa e juros de mora, do que saldá-los em dia. Este fator serviu para reduzir ainda mais as receitas tributárias, sobretudo federais, saindo prejudicados os municípios pela quase eliminação do fluxo das transferências.

Estas deixaram portanto de representar o papel de redistribuidora de recursos. A função distribuição não foi exercida pois:

- foi mantida a concentração dos recursos com a União;
- as receitas destinadas aos municípios não se mostraram em condições de atender aos encargos que lhes foram atribuídos;
- o IVC continuou proporcionando mais recursos aos estados mais ricos e industrializados, contribuindo para isto sua incidência cumulativa ("em cascata") sobre todas as etapas da comercialização, induzindo a uma verticalização das operações industriais;
- conforme já se assinalou, o caráter regressivo dos impostos fez com que uma carga tributária relativamente mais elevada caísse sobre a população mais pobre, contribuindo para maior concentração de renda.

Como aspectos positivos no campo da distribuição pode-se assinalar a instituição de órgãos tais como a SUDENE, SUDAM e SUDECO que obtiveram recursos para provocar o desenvolvimento de regiões menos favorecidas e o BNDE para financiar setores econômicos atrasados ou inexistentes.

Esta ação do BNDE e de outros mecanismos destinados a atrair investimentos e financiar uma política de substituição de importações produziram efeitos para a função estabilizadora: visavam reduzir o déficit no comércio exterior e criaram empregos. Mas isto ocorreu às custas de déficits nas contas do governo que produziram uma elevada inflação, com todos os malefícios decorrentes, alguns já comentados.

Inegavelmente, na década de 50, o Brasil atravessou um período de desenvolvimento com a implantação de uma infraestrutura de transportes, da indústria de base, energia e com as tentativas de desconcentração das áreas mais ricas, situadas na região sul-sudeste, em busca do norte, nordeste e centro-oeste.

A velocidade com que tudo isto ocorreu, a urbanização rápida da população rural, atraída pelos empregos criados pela industrialização, apoiada esta pelo capital multinacional, as reivindicações de ordem social que se intensificaram no período de inflação elevada e grande concentração da renda, culminaram com o movimento de 1964.

No que interessa mais de perto a este trabalho, cabe assinalar as providências de caráter tributário que foram adotadas. A prioridade maior foi para o combate à inflação que tinha como uma das componentes principais o déficit nas contas do governo.

Adotou-se então o mecanismo da correção monetária dos débitos fiscais para combater o estímulo que a inflação dava ao atraso no recolhimento dos tributos devidos e se procurou melhorar a máquina arrecadadora federal.

Período de 1966 em diante

O binômio segurança e desenvolvimento que havia sido adotado como lema do movimento militar de 1964 deu a tônica do sistema tributário adotado a partir de 1966.

As convulsões econômicas e sociais dos anos 1963 e início de 1964 provocaram uma grande instabilidade política no país que, segundo a doutrina professada em certos meios militares, comprometia a segurança nacional e tolhia o desenvolvimento.

O governo instalado após abril de 1964 enfeixou em suas mãos uma série de poderes com grande centralização do processo decisório.

O sistema tributário, como integrante do sistema econômico, veio a refletir este estado de coisas.

A Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda trabalhava desde 1963 na análise da política fiscal e encerrou sua missão em novembro de 1966. Já em 1º de dezembro de 1965, a Emenda Constitucional nº 18, baseada em estudos da Comissão, implantava os contornos do sistema tributário em vigor, que pouco foi alterado na Constituição de 1967 e na Emenda nº 1 de 1969.

Esse sistema, regulamentado pela Lei nº 5.172, de 25/10/66, consagrava a centralização das receitas na União e estabelecia novas condições para repassar recursos para estados e municípios pela expansão do mecanismo de transferências.

O quadro abaixo mostra a transposição dos impostos do sistema anterior para o novo.

QUADRO Nº 2

DISCRIMINAÇÃO DOS IMPOSTOS SEGUNDO A COMPETÊNCIA

IMPOSTOS	COMPETÊNCIA			
	SISTEMA DE 1946	MODIFIC. INTERM.	SISTEMA DE 1966	MODIFIC. POST.
Patrimônio e Renda	União	—	União	—
Consumo	União	—	Extinto	—
Produtos Industrializados	—	—	União	—
Importação	União	—	União	—
Único Energia Elétrica	—	União (1)	União	—
Único Comb. Lubrific.	União	—	União	—
Único Minerais do País	—	União (2)	União	—
Operações Financeiras	—	—	União	—
Serv. Transp. Comunic.	—	—	União	—
Prop. Territorial Rural	Estado	União (3)	União	—
Vendas e Consignações	Estado	—	Extinto	—
Circulações Mercadorias	—	—	Estado	—
Transm. Prop. Causa-mortis	Estado	—	Extinto	—
Transm. Prop. Inter-vivos	Munic.	—	Extinto	—
Transm. Bens Imóveis	—	—	Estado	—
Exportação	Estado	—	União	—
Prop. Territ. Urbana	Munic.	—	Munic.	—
Licença	Munic.	—	Extinto	—
Indust. e Profissões	Munic.	—	Extinto	—
Serviços	—	—	Munic.	—
Transp. Rodov. Passag.	—	—	—	União (4)

(1) Criado pela Lei nº 4 425/64

(2) Criado pela Lei nº 2 308/50

(3) Transf. p/ União Emenda Constitucional nº 10/64

(4) Criado p/D.L. nº 284/67

Fonte: Revista de Finanças Públicas, nº 336

Conforme se pode observar, os estados perdem três impostos: exportação que passa para a União, e são extintos o de transmissão de propriedade causa-mortis e o sobre vendas e consignações, que é substituído pelo imposto sobre a circulação de mercadorias. Além disso passam a dispor do imposto de transmissão de bens imó-veis.

Os municípios deixam de contar com o imposto de transmissão de propriedade inter-vivos, o imposto sobre licença e o imposto sobre indústrias e profissões que são extintos. É criado o imposto sobre serviços.

Embora sem grande significado prático, pode-se verificar que na Constituição de 1946, a União, os estados e os municípios contavam, cada um, com quatro impostos. Em 1965, às vésperas da reforma tributária, a União passara a contar com sete impostos, os estados com três e os municípios continuaram com seus quatro. Após a Emenda Constitucional nº 18/65, a União auferia receitas de dez impostos e estados e municípios dispunham de apenas dois cada um.

Esta centralização dos recursos mais uma vez refletia o panorama político da época. O Poder Executivo assumia o comando quase que absoluto dos destinos da Nação, inaugurando novo ciclo de concentração do poder. Pretendia-se, como um dos objetivos, consolidar o sistema de planos de desenvolvimento de caráter nacional. É criado inclusive o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento, mais tarde Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e depois Secretaria do Planejamento da Presidência da República.

Para compensar as perdas de receita de estados e municípios foi ampliado o esquema de transferências intergovernamentais. Esta solução encaixa-se bem na estrutura montada pois criava a dependência daquelas entidades de governo à orientação federal, caracterizada pela vinculação de grande parte das verbas transferidas. Estas vinculações, por outro lado, permitiam a integração e coordenação das aplicações de recursos por parte de estados e municípios às disposições dos planos nacionais elaborados pelo governo federal: PAEG e PNDs.

Uma outra diretriz adotada pelos governos que se ins

talaram a partir de 1964 foi a redução da ênfase na política de substituição de importações, que vinha provocando déficits no balanço do comércio exterior, e se atribuir destaque na política de exportações. (9) Esta medida permitiria, ao mesmo tempo, reduzir aquele déficit, eliminar a capacidade ociosa que fora criada em certas indústrias no período anterior e atrair novos investimentos para ampliar o nível de emprego e deslanchar o processo de desenvolvimento.

Mas esta política orientada para as exportações veio a introduzir uma consequência que afetou as receitas tributárias de estados e municípios: a adoção de incentivos fiscais sob a forma de isenções e até prêmios em créditos de imposto às atividades ligadas ao comércio exterior. O imposto de exportação, que passou para a União, perde definitivamente sua expressão. Mas a grande carga dos incentivos fiscais concentrou-se no ICM, IPI e imposto de renda. O primeiro retirando renda dos estados e os outros dois reduzindo a parcela da maior fonte de transferências para estados e municípios.

Estas medidas em relação ao comércio exterior, a preocupação de manter equilibrado o orçamento federal, outros incentivos fiscais com efeitos regionais (Nordeste e Amazônia), ou ao mercado de capitais, a implantação de complexos industriais mostram preocupação econômica que adquire o sistema tributário em contraposição ao aspecto mais jurídico-formal anterior.

Outro dos objetivos declarados do sistema era a distribuição melhor da renda entre as pessoas mas que, na verdade, não veio a se confirmar na prática, pois o sistema continuou bastante regressivo. Os três impostos de maior expressão em volume de receitas eram, e são até hoje, o ICM, o IPI, o Imposto de Renda e o IUCL. Os dois primeiros e o quarto incidem sobre bens e transações que cobrem toda a sociedade, muito embora, com o tempo, o IPI viesse a concentrar-se em certos produtos de consumo menos essenciais, tais como o fumo, bebidas, automóveis e produtos de tocador. Quanto ao Imposto de Renda, as isenções e incentivos beneficiavam as classes de

(9) A substituição de importações desloca-se dos bens de consumo (veículos, eletrodomésticos, etc) para bens de produção (máquinas e equipamentos industriais).

renda mais elevadas, premiando, por exemplo, os ganhos de capital e onerando muito mais os assalariados.

Um outro fator a ser notado foi a constante alteração das alíquotas do ICM e dos critérios e percentuais da distribuição das transferências.

Esta circunstância é explicada pelos estudiosos como sendo, no princípio da operação do novo sistema, ajustamentos devido ao desconhecimento das reais repercussões e efeitos das determinações da lei que começava a vigorar. (10) Mais tarde, outros ajustamentos foram introduzidos visando agora a atualização da política fiscal à conjuntura econômica reinante.

Nas transferências este fenômeno foi mais marcante e, devido à série de alterações observadas no período que vem até os dias atuais, exige uma análise mais detalhada. Esta será efetuada considerando-se cada uma de per si, baseada na Parte 7 do trabalho realizado pelas Secretarias de Fazenda ou Finanças de estados da Região Sul - Suldeste, apresentado em versão final em janeiro de 1979. (11)

1 - Fundo Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM) — constituídos em sua versão inicial de 10% da arrecadação do IPI e do imposto de renda para cada um dos fundos. Estes valores sofreram uma série de alterações ao longo do período, ocorrendo inclusive redução de percentuais quando as receitas federais se mostravam deficientes. Mais uma vez fica comprovada a prioridade para o orçamento equilibrado da União em detrimento de estados e municípios. Cabe ainda destacar que os Estados passaram a receber transferências pela primeira vez na história econômica do Brasil numa medida

(10) A este respeito temos o estudo de João Gomes Gonçalves, "A Reforma Tributária, a Centralização Federal e a Perda do Poder de Decisão dos Estados", Revista de Finanças Públicas, nº 336, out - dez 1978, SEF/MF e no trabalho Finanças Públicas: Uma Experiência Estadual nos Últimos Anos, janeiro 1979, da autoria de um grupo de assessores das Secretarias de Fazenda ou Finanças dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

(11) Obra citada na nota de rodapé anterior

destinada a compensar as perdas que viriam a sofrer com a transformação do IVC em ICM.

O Quadro nº 3 mostra a evolução dos percentuais dos valores atribuídos ao longo do período em estudo.

QUADRO Nº 3

Evolução do FPE e do FPM em termos de percentuais da arrecadação do IPI e Imposto de Renda.

ANO	UNIÃO	ESTADOS			MUNICÍPIOS FPM	
		FPE	FE	REENNE	CAPITAIS	INTERIOR
1967	86%	7%	-	-	0,7%	6,3%
1968	80%	10%	-	-	1,0%	9,0%
1969/75	88%	5%	2%	-	0,5%	4,5%
1976	86%	5,4%	2%	0,6%	0,6%	5,4%
1977	84%	6,3%	2%	0,7%	0,7%	6,3%
1978	82%	6,4%	2%	1,6%	0,8%	7,2%
1979	80%	7,2%	2%	1,8%	0,9%	8,1%

Legendas: FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FE - Fundo Especial

REENNE - Reserva Especial para os Estados do Norte - Nordeste

As explicações para as alterações em cada uma das linhas que representam anos ou conjunto de anos são as seguintes:

1967 - Embora os valores definidos na Constituição promulgada em 24/01/1967, artigo 26, previssessem 10% para o FPE e 10% para o FPM, havia uma ressalva que, em 1967, seriam distribuídos apenas 7% para cada um dos Fundos.

1968 - Foram aplicados os índices previstos na Constituição.

1969/75 - O artigo 3º do Ato Complementar nº 40, de 30/12/68, em virtude de déficits no Orçamento da União, reduziu para 5% o percentual de cada um dos Fundos e criou o Fundo Especial, com 2% dos recursos, para atender os estados mais pobres do Norte e Nordeste. Os critérios de sua distribuição são definidos anualmente pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) levando em consideração a situação financeira dos estados, seu esforço de desenvolvimento e a prioridade dos programas por eles apresentados. Mais tarde foram incorporados como beneficiários do FE do estados de Santa Catarina, Mato Grosso, Goiás e Espírito Santo.

1976/77 - Com a melhoria das receitas federais foi feito um plano gradativo de voltar aos níveis de 1968, aumentando-se 2% ao ano para cada Fundo até 1979. Foram mantidos os 2% do Fundo Especial (Emenda Constitucional nº 5/75) e criada uma Reserva Especial para os Estados do Norte e Nordeste no valor de 10% do FPE (Decreto-Lei nº 1.434/75).

1978/79 - A reserva Especial é aumentada para 20%, do FPE mantidos os demais percentuais (mesmo Decreto-Lei nº 1.434/75).

Como o presente trabalho versa sobre as finanças municipais, vamos tratar com maior detalhe as transferências para estas entidades. (12) Do FPM, conforme mostra o quadro, 10% destinam-se aos municípios das capitais. A distribuição é feita de acordo com a fórmula:

$$Q_{it} = 0,10 \text{ FPM } \frac{k_i}{\sum k_i}$$

Q_{it} - cota pertencente à capital i no período t

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

k_i - coeficiente individual de participação = $f_i j_i$

f_i - fator representativo da população, com base na participação percentual de cada município no total da população das capitais (Quadro nº 4)

(12) As transferências para os estados estão analisadas nas obras de Eliane Lezan e de Aloísio Barbosa da Araujo et alii, já citadas.

j_i - fator representativo da renda per capita do respectivo Estado, conforme o Quadro nº 5

Para os municípios do interior, com a dificuldade de se estabelecer o fator renda per capita, adotou-se apenas o critério população.

Daí a fórmula:

$$Q_{it} = 0,9 \text{ FPM } \frac{hi}{\sum hi}$$

Q_{it} - cota que cabe ao município i no período t

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

hi - fator representativo da população conforme o Quadro nº 6

QUADRO Nº 4

CÁLCULO DO FATOR REPRESENTATIVO DA POPULAÇÃO DAS CAPITAIS

Participação Percentual do Município	Fator
I — Até 2%	2
II — De 2% até 5%	2
a) pelos primeiros 2%	0,5
b) para cada 0,5% ou fração excedente +	5
III — Acima de 5%	

FONTE: Ato Complementar nº 35/67.

QUADRO Nº 5

**CALCULO DO FATOR REPRESENTATIVO DO INVERSO DA
RENDA PER CAPITA**

Inverso do Índice	Fator
até 0,0045	0,4
de 0,0045 até 0,0055	0,5
de 0,0055 até 0,0065	0,6
de 0,0065 até 0,0075	0,7
de 0,0075 até 0,0085	0,8
de 0,0085 até 0,0095	0,9
de 0,0095 até 0,0110	1,0
de 0,0110 até 0,0130	1,2
de 0,0130 até 0,0150	1,4
de 0,0150 até 0,0170	1,6
de 0,0170 até 0,0190	1,8
de 0,0190 até 0,0220	2,0
acima de 0,0220	2,5

FONTE: Lei nº 5 172/66.

QUADRO Nº 6

**CÁLCULO DO FATOR REPRESENTATIVO
DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR**

Número de Habitantes do Município	Coefficiente
a) até 10 000, para cada 2 000 ou fração excedente	0,2
b) acima de 10 000, até 30 000 pelos primeiros 10 000	1,0
para cada 4 000 ou fração excedente +	0,2
c) acima de 30 000, até 60 000 pelos primeiros 30 000	2,0
para cada 6 000 ou fração excedente +	0,2
d) acima de 60 000 até 100 000 pelos primeiros 60 000	3,0
para cada 8 000 ou fração excedente +	0,2
e) acima de 100 000	4,0

FONTE: Lei nº 5 172/66.

Os efeitos distributivos dos critérios adotados mostram o seguinte:

I - Nos municípios das capitais:

1 - Ao atribuir peso relativamente menor aos municípios de maior população procurou-se compensar a maior capacidade de obtenção de recursos próprios desses municípios.

2 - A adoção da renda per capita dos Estados, por um lado, premia aqueles mais pobres, atribuindo maior parcela às suas capitais. Por outro lado, introduz distorções em função da maior ou menor concentração da população do estado na capital ou no interior: Manaus tem 33% da população, São Luiz 9%, Natal 19% e Recife 21%, por exemplo.

II - Nos municípios do interior:

1 - Os municípios acima de 100.000 habitantes estão nivelados nos critérios de distribuição. Vale a mesma observação I - 1 acima mas, em contraposição, iguala municípios de cento e poucos mil habitantes com um de cinco milhões.

2 - Em comparação com os municípios das capitais, o critério oferece novas distorções como as que estão mostradas no Quadro nº 7. Como se pode observar, criam-se disparidades flagrantes não entre capitais e municípios do interior, mas mesmo entre estes, se considerado apenas o critério população. (12)

QUADRO 7

**RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR INJUSTIÇADOS PELO CRITÉRIO DO RATEIO
DO FPM COMPARADO COM OS RECURSOS A SEREM TRANSFERIDOS PARA AS RESPECTIVAS
CAPITAIS EM 1979 (13)**

CIDADES	ESTADO	POPULAÇÃO(1) (HAB)	QUOTA ANUAL DO FPM (Em Cr\$)	FPM/HAB (Em Cr\$)	CAPITAIS	POPULAÇÃO(1) (HAB)	QUOTA DO FPM (Em Cr\$)	FPM/HAB (Em Cr\$)
FEIRA DE SANTANA	BA	227.162	18.500.000,00	81	SALVADOR	1.237.373	234.500.000,00	189
ITABUNA	BA	134.562	18.500.000,00	137				
VITÓRIA DA CONQUISTA	BA	153.012	18.500.000,00	121				
SOBRAL	CE	122.539	18.500.000,00	151	FORTALEZA	1.109.837	234.500.000,00	211
CARIACICA	ES	135.357	18.500.000,00	137	VITÓRIA	163.877	60.000.000,00	366
VILA VELHA	ES	161.425	18.500.000,00	115				
ANÁPOLIS	GO	131.457	18.500.000,00	141	GOIÂNIA	518.469	93.800.000,00	181
CONTAGEM	MG	156.713	18.500.000,00	120	B. HORIZONTE	1.557.464	131.300.000,00	84
GOVERNADOR VALADARES	MG	194.143	18.500.000,00	95				
JUIZ DE FORA	MG	284.069	18.500.000,00	65				
MONTES CLAROS	MG	125.216	18.500.000,00	148				
TEÓFILO OTONI	MG	144.065	18.500.000,00	128				
UBERABA	MG	147.698	18.500.000,00	125				
UBERLÂNDIA	MG	146.539	18.500.000,00	126				
SANTARÉM	PA	163.069	18.500.000,00	113	BELEM	771.665	131.300.000,00	170
CAMPINA GRANDE	PB	236.443	18.500.000,00	78	JOÃO PESSOA	287.607	93.600.000,00	326
CASCADEL	PR	130.934	18.500.000,00	141	CURITIBA	765.716	91.900.000,00	120
GUARAPUAVA	PR	131.646	18.500.000,00	141				
LONDRINA	PR	283.740	18.500.000,00	65				
MARINGÁ	PR	153.480	18.500.000,00	121				
PONTA GROSSA	PR	149.832	18.500.000,00	123				
UNIJARANA	PR	158.790	18.500.000,00	117				
CARUARÓ	PE	166.753	18.500.000,00	111	RECIFE	1.249.821	168.900.000,00	135
JABOATÃO	PE	258.797	18.500.000,00	71				
OLINDA	PE	250.704	18.500.000,00	74				
MOSSORÓ	RN	128.043	18.500.000,00	144	NATAL	343.679	93.900.000,00	273
JOINVILLE	SC	156.582	18.500.000,00	118	FLORIANÓPOLIS	167.538	45.000.000,00	269
LAGES	SC	160.170	18.500.000,00	116				
CANOAS	RS	182.009	18.500.000,00	102	PORTO ALEGRE	1.043.964	67.500.000,00	65
CAXIAS DO SUL	RS	173.082	18.500.000,00	107				
PELOTAS	RS	231.900	18.500.000,00	80				
RIO GRANDE	RS	128.103	18.500.000,00	144				
SANTA MARIA	RS	183.590	18.500.000,00	101				
BARRA MANSA	RJ	123.680	18.500.000,00	150	RIO DE JANEIRO	4.857.716	56.300.000,00	12
CAMPOS	RJ	336.996	18.500.000,00	55				
DUQUE DE CAXIAS	RJ	537.308	18.500.000,00	34				
MAGÉ	RJ	143.460	18.500.000,00	129				
NILÓPOLIS	RJ	146.356	18.500.000,00	127				
NITERÓI	RJ	376.033	18.500.000,00	49				
NOVA IGUAÇU	RJ	931.954	18.500.000,00	20				
PETRÓPOLIS	RJ	216.582	18.500.000,00	85				
SÃO GONÇALO	RJ	534.058	18.500.000,00	35				
SÃO JOÃO DO MERITI	RJ	365.583	18.500.000,00	51				
VOLTA REDONDA	RJ	147.261	18.500.000,00	126				
ARAÇATUBA	SP	125.707	18.500.000,00	147	SÃO PAULO	7.198.608	46.900.000,00	6
BAURÓ	SP	157.605	18.500.000,00	117				
CAMPINAS	SP	472.663	18.500.000,00	39				
GUARULHOS	SP	311.318	18.500.000,00	59				
JUNDIAÍ	SP	205.366	18.500.000,00	90				
MAUÁ	SP	141.557	18.500.000,00	131				
MOGI DAS CRUZES	SP	163.946	18.500.000,00	113				
OSASCO	SP	376.689	18.500.000,00	49				
PIRACICABA	SP	175.632	18.500.000,00	105				
RIBEIRÃO PRETO	SP	258.741	18.500.000,00	72				
SANTO ANDRÉ	SP	515.232	18.500.000,00	36				
SANTOS	SP	395.721	18.500.000,00	47				
SÃO BERNARDO DO CAMPO	SP	267.038	18.500.000,00	69				
SÃO CARLOS DO SUL	SP	170.675	18.500.000,00	108				
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	SP	145.526	18.500.000,00	127				
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	SP	190.300	18.500.000,00	97				
SÃO VICENTE	SP	143.784	18.500.000,00	129				
SOROCABA	SP	208.287	18.500.000,00	89				
TAUBATÉ	SP	130.762	18.500.000,00	141				

FONTE: IUGL - PREVISÃO PARA 1975
TCU - RESOLUÇÃO Nº 200/79, DE 17.07.79

(13) Quadro preparado por Amaury Abrantes Pinto de Oliveira para um estudo interno da SAREM/SEPLAN, em 1979, inédito.

Além dessas incoerências em termos distributivos, on de ficam igualados um município próspero de Sul-Suldeste e um po bre do Nordeste, desde que tenham a mesma população, as vinculações das transferências dos Fundos de Participação representam ou tra dificuldade.

A própria Lei nº 5.172/66 já estabelecida a primeira vinculação, qual seja, a aplicação de, pelo menos, 50% das transferências em despesas de capital, sujeitando-as ainda a comprovação junto ao Tribunal de Contas da União. Este percentual foi al terado posteriormente, sendo reduzido em função da arrecadação do ICM em cada Estado. O Decreto-Lei 835/69, por sua vez, restringiu ainda mais a liberdade de aplicação dos recursos, vi nculando-os agora a certas funções e programas: 20% em Educação e Cultura (en sino de 1º e 2º graus), 5% em Saúde e Saneamento, 10% em Agricultura e Abastecimento, 5% para constituição de Fundos de Desenvolvimento dos Estados onde encontram regiões metropolitanas e 2% ao PASEP, mantido o teto de 50% em investimentos. Estes valores, cobrindo o comprometimento prévio de 42%, definido pelo Decreto nº 77.565/76 já representava uma modificação do Decreto nº 69.775/71 que impunha outra forma de vinculação: 20% em Educação, 10% em Saú de 10% em Agricultura e Abastecimento e 10% para Fundos de Desenvolvimento, totalizando 50%, todas para o FPE.

Para municípios o mesmo Decreto nº 77.565/76 deter minava: 20% para o ensino de 1º grau, 10% para Saúde e Saneamento e 20% para o PASEP. Nos municípios integrantes de Regiões Metropo litanas fixava ainda 20% das capitais e 10% dos demais para proje tos das respectivas Regiões.

Em 1979, com o esboço de um programa de liberaliza ção, foram reduzidas as vinculações. Para os Estados manteve-se apenas os 2% para o PASEP. Para os municípios, continuavam apenas os 20% para ensino de 1º e 2º graus além dos 2% do PASEP. Para o Fundo Especial, como desde o início, prosseguia a exigência de aplicação em despesas de capital podendo, em casos excepcionais, a critério da SEPLAN, haver dispensa desta imposição.

A luta atual de estados, principalmente, e dos muni

cípios é pela redução dos incentivos que incidem sobre todas as receitas que lhes cabem a fim de aumentar os quantitativos devidos, e pela eliminação das vinculações das transferências.

Além da série de vinculações, exige-se dos Estados e municípios apresentação prévia dos planos de aplicação dos recursos à SEPLAN. O despreparo de muitas administrações municipais para atender este requisito criou uma verdadeira indústria de elaboradores de planos. Da mesma forma, a prestação de contas dos fundos, a serem apresentados ao Tribunal de Contas da União sofrem do mesmo mal.(14)

2 - Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL)

O Imposto sobre Consumo de Combustíveis foi criado pela Constituição de 1934 e era da competência estadual sua arrecadação. A Lei Constitucional nº 4 de 1940 transfere-o para a União com a denominação de Imposto Único de Combustíveis e Lubrificantes, Minerais e Energia Elétrica, com campo de incidência ampliado. Somente em 1948 passou a ser cobrado o IUCL e o Imposto Único sobre Energia Elétrica em 1954.

Da receita do IUCL previa-se que 60% caberiam a Estados e Municípios, distribuídos proporcionalmente às respectivas superfície, população, consumo e produção. A Lei 302/48 determinou a divisão de 48% aos estados e 12% aos municípios que deviam ser aplicados em rodovias. A partir de 1952 a aplicação é estendida para o sistema de transporte em geral e empreendimentos voltados para a indústria de petróleo.

Entre 1953 e 1964 o percentual caiu para 36% para os Estados e 9% para os municípios. Neste período começou a diversificação dos beneficiários dos recursos. Entre 1965 e 1967 novas modificações foram feitas até que, a partir de 1968 foram os per-

(14) A este respeito verificar as assertivas nºs 120 e 122 do Projeto de Resolução nº 98/79 da Câmara dos Deputados (CPI dos Municípios), trabalho já citado anteriormente.

centuais fixados em 32% para Estados e 8% para municípios.

A crise da elevação dos preços do petróleo em 1973 e a adoção da política de aumento de preços de seus derivados como medida de restrição do consumo, provocaram algumas modificações no IUCL. Os percentuais destinados a estados e municípios foram mantidos inclusive quando, pela Lei nº 6.261/75, foi criado um adicional de 12% que se destinava à aplicações rotuladas como desenvolvimento urbano.

Esta parcela do adicional e mais a parte (60%) da União compõem o Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano (FNDU). Deste fundo, 75% da parcela dos estados, ou 24% do total, deve ser aplicada em transportes coletivos e o restante para sua finalidade precípua, de maneira ampla. Onde existem Regiões Metropolitanas, metade da cota estadual, ou seja 16%, pelo menos, deve ser aplicada em projetos de caráter metropolitano. As cotas municipais devem ser utilizadas em projetos de desenvolvimento urbano.

A parte principal, isto é, excluindo-se o adicional, tem as parcelas que cabem a estados e municípios e mais a do DNER concentradas no Fundo Rodoviário Nacional, que deve ser aplicado exclusivamente na construção, melhoramento e conservação de estradas de rodagem.

Como nos casos do FPM e FPE, exige-se a apresentação prévia dos planos de aplicação e comprovação posterior das aplicações ambos a cargo do DNER, tendo como órgão superior o Conselho Rodoviário Nacional. Em 1975, 4% dos recursos destinados aos estados e ao DNER passaram a ser destinados ao Ministério da Aeronáutica, correspondendo a 1,28% do total dos estados, que têm assim sua participação reduzida para 30,72%. (15)

(15) Deixo de comentar a parte dos impostos que ficam para a União em virtude de não ter importância direta no escopo do trabalho o detalhamento dessas parcelas. Em geral vão compor diversos fundos e contas que podem, eventual e esporadicamente, voltar aos municípios e estados sob a forma de auxílios. Praticamente inexistente ingerência destas unidades no recebimento e aplicação dos recursos. Esses fundos foram sendo formados para se efetuarem aplicações por parte do governo federal sem a excessiva gama de formalidades que cercam as verbas orçamentárias e, mais importante, fugindo ao controle do Tribunal de Contas da União. É importante notar apenas os percentuais que passam para os estados e municípios.

3 - Imposto Único sobre Energia Elétrica - IUEE.

Cabem aos estados, territórios e Distrito Federal 80% dos recursos e aos municípios 10%. A distribuição se faz em função de população, (peso 60%), superfície (peso 20%), produção (peso 2%) e consumo de energia (peso 15%) e mais a área inundada por reservatórios de usinas geradoras (peso 3%).

Mais uma vez a receita é vinculada, desta vez a serviços de energia elétrica. Quando existem concessionárias, a aplicação é direta pelas mesmas. Quando isto não ocorre, como é o caso de muitos municípios, os recursos vêm sob a forma de ações da Eletrobrás ou das empresas públicas estaduais de eletricidade.

4 - Imposto sobre Serviços de Transporte Rodoviário e Intermunicipal de Pessoas e Cargas - ISTR.

Criado pelo Decreto-Lei nº 284, de 28/02/67, alcançava apenas o transporte intermunicipal e interestadual rodoviário de passageiros e destinava-se integralmente à União.

A partir do Decreto-Lei nº 1.438, de 26/12/75, passou a abranger também as cargas, igualmente rodoviárias. 20% de sua arrecadação são transferidas para os Departamentos de Estradas de Rodagem (DER) estaduais, territoriais e do DF, nada cabendo aos municípios.

5 - Imposto Único sobre Minerais do País - IUM.

O IUM foi criado pela Lei nº 4.425, de 08/10/64, incidindo sobre a extração, circulação, exportação, tratamento, distribuição e consumo de substâncias minerais ou fósseis do país. 70% são destinados ao estado e 20% ao município de onde sido extraído o mineral gerador do tributo. A aplicação nos estados está vinculada a investimentos que direta ou indiretamente interessam à indústria de mineração. A parcela dos territórios, Distrito Federal e municípios deve ser alocada a despesas de investimento nas áreas de educação, saúde pública, assistência social, construção de estradas, energia elétrica assim como nos setores que interessam à mineração.

6 - Taxa Rodoviária Única - TRU

A TRU foi criada pelo Decreto-Lei nº 999/69. Estados e municípios participam de 60% de sua arrecadação, percentual esse aplicado sobre a receita obtida em cada estado. Lei estadual define a forma de distribuição de parcela da TRU aos municípios.

A alíquota era de 2% do valor venal do veículo, passando a 3% pela Lei nº 5.841/72.

O Decreto nº 71.273, de 30/10/72, criou o PROGRES - Programa Especial de Vias Expressas - e destinou 28,5% dos recursos de estados e municípios para este programa.

A Lei nº 6.261, de 14/11/75, criou um adicional de até 0,5% do valor venal dos veículos de passeio que se destinava ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU). Com esta alteração, a parcela da União passou a ser de 46%, sendo 10% para o FNDU. Dos 54% que cabem a estados e municípios, como aliás ocorre com todas as transferências, são deduzidas taxas de administração e comissões bancárias.

Estes descontos são outro motivo de queixa dos administradores estaduais e municipais. Os custos administrativos incidem sobre a parcela a ser transferida, ou seja, são assumidos pela parte financeiramente mais fraca. (16)

Em 1979, com a finalidade de obter recursos para a área energética, pelo Dec. Lei 1.691/79, duplicou a taxa da TRU para 7%, e reduziu a participação de estados e municípios para 45%, medidas que vigoraram a partir de 1980.

6 - O ICM e os municípios

O § 8º do artigo 23 da Constituição estabelece que 20% da arrecadação do ICM em cada estado serão considerados receitas dos municípios. Não se trata propriamente de uma transferência mas sim de uma fonte de receitas, que vem se mostrando uma das mais importantes para eles.

(16) Para se ter uma idéia do que representam tais descontos, em 1977, a comissão de 0,8% do FPE + FPM, devida ao Banco do Brasil representou um volume de recursos maior do que o recebido por qualquer município, inclusive capitais.

Esta medida veio a substituir uma idéia frustrada de se criar um ICM municipal.

Após várias tentativas de se determinar um critério de distribuição (17), o Decreto nº 1.216, de 9 de maio de 1972, estabeleceu os critérios adotados até hoje. Estabelece que a partilha será feita proporcionalmente ao valor adicionado nas operações de circulação no território de cada município. Este critério tem sofrido diversas críticas, pois privilegia os municípios maiores, o que é mais ou menos lógico, mas, principalmente premia aqueles com atividades predominante industriais em detrimento daquelas de vocação agrícola.

Estes fatos serão analisados na parte correspondente ao estudo dos efeitos da receita do ICM nos diversos tipos de municípios, em capítulo posterior.

7 - Imposto Territorial Rural

O artigo 24 da Constituição Federal, em seu parágrafo § 1º, determina que a arrecadação do ITR pertence ao município onde esteja situado o imóvel tributado.

Numa destas medidas características do período de arbítrio que o Brasil atravessou, uma Lei, a 5.172/66 e, mais tarde, o Decreto-Lei nº 57/66, estabeleceram que 20% do valor arrecadado seria destinado ao INCRA.

Quanto ao sistema tributário adotado após 1966 cabe acrescentar que foi eliminada a competência residual de estados e municípios criarem novos impostos (que se tornou prerrogativa da União) e atribuída ao governo federal a iniciativa de definir alíquotas máximas, acabando, de vez, com os últimos resquícios de autonomia tributária de que dispunham.

(17) Ver a este respeito Varsano, Ricardo, "O Critério de Distribuição do ICM aos Municípios: Uma Crítica às Sugestões e uma Sugestão para Crítica", Revista de Finanças Públicas, SEF/MF, nº 337, jan - março 1979, pág. 30.

" A Constituição do Brasil, promulgada a 24/01/67, restabelece o campo residual mas apenas à União, que poderá entretanto, transferir aos Estados, Distrito Federal e Municípios " o exercício da competência residual em relação a determinados impostos cuja incidência seja definida em lei federal". Como se vê, o campo residual assim ressurgido apresenta-se com as características de quase monopólio federal colocando sob o arbítrio da União sua possível exploração pelos Estados e Municípios." (18)

Restou ainda uma referência às taxas. O desgaste das receitas tributárias, originárias de impostos, fez com que proliferassem as taxas cobradas pelos três níveis de governo, que muitas vezes tinham fato gerador confundido com o de impostos privativos de outras áreas. (19)

O texto constitucional e suas alterações, adotados a partir de 1966 limitam as taxas, para os três níveis de governo da maneira que se segue:

" - taxas arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição" (Constituição, artigo 18, item I).

O parágrafo 2º desse mesmo artigo estabelece:

" § 2º Para cobrança de taxas não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para a incidência de impostos".

Um outro mecanismo tributário, a contribuição de melhoria, tem sido pouco utilizada, dada a dificuldade de sua apli-

(18) Relatório final da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, pág. 144.

(19) Deve-se definir impostos e taxas para clareza na compreensão. O imposto é pago por toda a sociedade sem que haja uma correspondência direta e imediata com os benefícios recebidos. A taxa, por sua vez, representa o pagamento específico por um benefício proporcionado pelo governo e só é paga por aquelas que usufruem de fato dos mesmos.

cação conforme definida pelo item II do artigo 18 da Constituição.

"II - contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, que terá como limite total a despesa realizada e como limite individual o o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado".

A dificuldade reside exatamente na avaliação desse acréscimo de valor. Como já havíamos assinalado antes neste trabalho, é difícil delimitar exatamente a área geográfica beneficiada, a graduação desses benefícios, levando-se ainda em conta os efeitos "spillover".

Até aqui fez-se uma descrição superficial da evolução do sistema tributário na era republicana brasileira sem que houvesse grandes preocupações em aprofundar aspectos quantitativos.

A análise da influência do conjunto desses impostos em prover recursos para os três níveis de administração governamental, será feita na próxima parte como um meio de verificar a hipótese apresentada como objetivo deste trabalho.

CAPITULO V

Análise quantitativa do sistema tributário brasileiro

A análise feita da evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do período considerado — mais concentrada na era republicana — foi essencialmente qualitativa. Deixou-se para esta parte o estudo dos montantes que couberam às três esferas do governo para se verificar a hipótese do trabalho, qual seja, a da concentração das verbas nas mãos da União.

A análise efetuada até aqui pode dar a impressão que, embora ficassem poucos recursos, diretos, de origem tributária, para os municípios e estados, com o advento e evolução da política de transferências, amplas a partir de 1966, a situação se tenha tornado mais favorável. A exposição feita não deu a perceber o quantum representou e representa cada um dos tributos em termos de potencialidade e realidade de arrecadação.

Embora ainda sejam feitas algumas retrospectivas sobre o quadro geral do período em estudo, aos poucos a análise vai se concentrar no período mais recente e na atualidade e também nos aspectos relativos às municipalidades, tema do trabalho.

"... as dificuldades financeiras das nossas unidades federativas e das nossas comunas começaram a se configurar desde a Reforma Tributária de 1966, acentuando-se à medida que mais se fez presente a vontade do poder central ..."(1)

Estas dificuldades estão associadas à concentração dos recursos tributários em poder da União. O depoimento citado coloca este problema como tendo iniciado com a Reforma Tributária de 1966.

Dennis J. Mahar (2) apresentou um quadro em que demonstra que, desde os princípios da República este tem sido o quadro da arrecadação tributária do Brasil.

(1) Conclusões do Relator da CPI dos Municípios 1979, obra citada.

(2) Dennis J. Mahar, op. cit.

QUADRO nº 8
Níveis de Governo
Percentual da Receita Total

1907 - 1930

ANOS	FEDERAL	ESTADOS E MUNICÍPIOS
1907	65,8	34,2
1910	59,5	40,5
1915	51,3	48,7
1920	59,6	40,4
1925	56,6	43,4
1930	51,2	48,8

Fonte: Dennis J. Mahar

Conforme se nota, nos anos selecionados pelo autor, a concentração dos recursos foi sendo reduzida ao longo do período. Uma explicação é a perda de importância do imposto de importação federal, causado pela guerra de 1914 - 18 e mais tarde pela Grande Depressão. Os impostos estaduais, mais baseados no mercado interno foram mais estáveis, tendo quedas menores na arrecadação.

O imposto de importação representava, em 1883, 58% das receitas federais, caindo para 50% em 1893 e 36,1% em 1933 (3).

O sistema, nesta época, não discriminava recursos para os municípios, razão pela qual as parcelas correspondentes aparecem englobadas às dos Estados.

No período 1934 - 1946 o panorama manteve-se idêntico ao anterior e bastante uniforme nesses 12 anos, conforme se observa no Quadro nº 9.

(3) A Reforma do Ministério da Fazenda, pág. 187.

QUADRO Nº 9

PARTICIPAÇÃO (%) DOS 3 NÍVEIS DE GOVERNO NA RECEITA PÚBLICA GLOBAL

ANOS	UNIÃO	ESTADOS E DF	MUNICÍPIOS
1934	56,6	33,6	9,8
1935	53,9	37,2	8,9
1936	53,4	37,0	10,4
1937	55,2	34,0	10,8
1938	56,5	32,6	10,9
1939	55,7	33,3	11,0
1940	56,0	32,8	11,2
1941	53,2	35,5	11,3
1942	51,6	37,4	11,0
1943	50,9	39,3	9,8
1944	54,1	37,5	8,4
1945	55,7	36,1	8,2
1946	53,7	38,3	8,0

FONTE: ANUÁRIOS ESTATÍSTICOS e FINANÇAS DO BRASIL

Apud Eliane Lezan

O período caracteriza-se pela continuada perda de substância do imposto de importação, que se reduz a apenas 10% em 1943 e 12% em 1944 das receitas da União. Enquanto isso crescia a participação do imposto de consumo e do imposto de renda na esfera federal. Nos estados, o imposto de exportação cedia lugar ao imposto sobre vendas e consignações como principal fonte de receita.

QUADRO Nº 10

ESTRUTURA DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA Cr\$ mil	PARTICIPAÇÃO (%) POR IMPOSTO				
		IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO	IMPOSTO DE CONSUMO	IMPOSTO DE RENDA	OUTROS	TOTAL
1936	2.012,8	50,3	30,1	10,0	9,6	100
1937	2.039,1	50,8	29,0	10,1	10,1	100
1940	2.725,0	35,9	38,7	15,3	10,1	100
1941	3.119,3	34,0	38,0	17,2	10,8	100
1942	3.348,3	20,1	37,4	29,5	13,0	100
1943	4.226,6	14,1	36,8	35,4	13,7	100
1944	5.631,4	16,0	34,6	36,2	13,2	100

FONTE: Anuários Estatísticos - IBGE

O IVC no entanto já se encontrava concentrado na Região Sudeste, que respondia por 65,6% em 1940 e 68,7% em 1946 da receita tributária estadual, cabendo somente a São Paulo, respectivamente 42,8% e 39,9%. Isto se deve não só à maior potencialidade da região mas também, como uma consequência, ao melhor preparo das máquinas arrecadoras.

Este mesmo quadro, valendo a mesma explicação, aplica-se aos municípios. Constata-se uma concentração nas capitais dos estados que arrecadavam 42% das receitas municipais (4). A composição média dessas receitas está detalhada no Quadro nº 11.

(4) Os números apresentados nesta parte do trabalho estão basea-
dos na monografia de Eliane Lezan, obra citada, 52 a 60.

QUADRO Nº 11

COMPOSIÇÃO (%) DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS
DOS MUNICÍPIOS DE CAPITAL - MÉDIA 43/46

T R I B U T O S	- %
IMPOSTO SOBRE INDÚSTRIAS E PROFISSIONAIS	30,1
IMPOSTO PREDIAL	29,6
IMPOSTO LICENÇA	7,4
IMPOSTO SOBRE JOGOS E DIVERSOS	5,8
IMPOSTO TERRITORIAL URBANO	4,9
OUTROS IMPOSTOS	2,6
TAXAS	19,6
T O T A L	100,0

Fonte: BOUÇAS, V. "Finanças do Brasil", vol. 17

A queda da posição dos municípios, notada a partir de 1940, deve-se aos problemas da inflação que começava a se acentuar e da menor elasticidade dos tributos municipais.

Esta queda na participação municipal, numa sociedade que se urbanizava cada vez mais, influenciou a elaboração do sistema tributário que se implantou com a Constituição de 1946.

Conforme se verificou anteriormente, foram ampliadas as fontes de receitas com a passagem do imposto de indústrias e profissões dos estados para os municípios além da adoção, pela primeira vez, das transferências intergovernamentais.

Alguns fatores interferiram, impedindo que se obtivesse o sucesso das providências adotadas:

1 - foi o período em que realmente se exercitou um regime democrático mais legítimo no Brasil; os municípios eram naturalmente as bases eleitorais de maior peso. Era difícil, sob o risco de desgastes políticos claros, colocar em execução com eficácia todo o mecanismo de cobrança e arrecadação de impostos.

2 - as máquinas arrecadadoras continuaram a mostrar-se ineficientes para cumprir as disposições de caráter tributário a nível municipal.

3 - as transferências passaram a exercer a missão inibidora da busca de receitas próprias pois forneciam recursos a custos, administrativos e políticos, mais baixos.

4 - a inflação, que foi elevada em todo o período em que vigorou a Constituição de 1946, inviabilizou muitas das medidas tributárias preconizadas.

O Quadro nº 12 mostra a evolução da participação dos três níveis de governo nas receitas públicas, sob a vigência da Constituição de 1946.

QUADRO Nº 12

PARTICIPAÇÃO (%) DOS 3 NÍVEIS DE GOVERNO NAS RECEITAS GLOBAIS E NA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DO SETOR PÚBLICO

ANOS	% NA RECEITA GLOBAL			% NA RECEITA TRIBUTÁRIA		
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1946	53,7	38,3	8,0	57,2	35,4	7,4
1947	55,3	35,8	8,9	59,0	33,8	7,2
1948	52,8	37,7	9,5	54,2	37,0	8,8
1949	50,3	39,2	10,5	51,2	39,8	9,0
1950	47,8	40,4	11,8	49,6	40,5	9,9
1951	49,8	41,7	8,5	51,3	41,4	7,3
1952	49,6	40,4	10,0	50,8	40,6	8,6
1953	49,4	40,6	10,0	49,3	42,3	8,4
1954	48,5	41,0	10,5	49,3	42,6	8,1
1955	47,5	41,4	11,1	50,2	41,8	8,0
1956	47,4	41,7	10,9	49,6	42,7	7,7
1957	45,1	42,9	12,0	48,5	43,0	8,5
1958	48,1	41,0	11,0	51,3	41,2	7,5
1959	46,8	43,2	10,0	49,7	43,9	6,4
1960	47,6	43,2	9,2	48,1	45,6	6,3
1961	46,2	44,8	9,0	48,0	45,9	6,1
1962	46,5	44,8	8,7	48,0	45,6	6,4
1963	48,2	42,7	9,1	50,8	42,6	6,6
1964	47,3	44,5	8,2	48,4	45,1	6,5
1965	48,1	43,4	8,5	50,7	42,5	6,8
1966	49,8	41,5	8,7	51,2	41,5	7,3

FONTE: "FINANÇAS DO BRASIL" vols. XVIII e XXI - "REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS", nº 337. Apud. Eliane Iezan, op.cit.

Conforme se observa, a participação dos municípios manteve-se semelhante à observada no período anterior (1934 - 46), em torno dos 8% da receita global enquanto que a receita tributária começava a decair. Esta queda coincide exatamente com a época em que houve aumento das transferências. As receitas estaduais mantiveram-se também estáveis dada a elasticidade do IVC. Influuiu igualmente a liberdade que tinham os estados em alterar as alíquotas desse imposto para gerar novos recursos. Esta solução foi também adotada pelo governo federal que, inclusive, criou adicionais e empréstimos compulsórios para obter recursos, principalmente para investimentos.

Com os municípios tal não ocorreu pois o imposto predial, com a inflação elevada, sobretudo após 1956/57, teve a base de cálculo desgastada sem que existisse um mecanismo hábil para corrigi-la.

Se considerarmos a receita líquida de cada um dos níveis de governo, isto é, deduzidas as parcelas transferidas de uns e somadas as recebidas por outras a situação é a mostrada no Quadro nº 13, que cobre apenas o período 1957 a 1966.

QUADRO Nº 13

RECEITAS DISPONÍVEIS NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

ANOS	DAS RECEITAS DISPONÍVEIS NO TOTAL			ÍNDICES REAIS DE CRESCIMENTO		
	UNIÃO (1)	ESTADOS (2)	MUNICÍPIOS (3)	UNIÃO (1)	ESTADOS (2)	MUNICÍPIOS (3)
1957	42,9	46,1	11,0	100	100	100
1958	45,6	44,7	9,7	123	112	105
1959	43,3	47,8	8,9	121	124	97
1960	43,1	48,3	8,6	129	135	100
1961	42,0	49,5	8,5	131	143	105
1962	39,6	48,9	11,5	129	147	146
1963	42,0	46,0	12,0	146	149	166
1964	39,6	48,5	11,9	154	165	180
1965	39,0	48,1	12,9	163	187	215
1966	40,6	46,3	13,1	192	204	243

(1) RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS

(2) RECEITA TRIBUTÁRIA ESTADUAL + TRANSFERÊNCIA FEDERAL - TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS

(3) RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL + TRANSFERÊNCIA FEDERAL + TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS

FONTE: SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS - REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS, Nº 337. APUD. ELIANE LEZAN - OP CIT.

Como se pode observar, melhora sensivelmente a posição dos municípios, apesar de todas as dificuldades que o mecanismo de transferências enfrentava tais como a demora no repasse e a corrosão inflacionária.

Para se ter uma idéia da importância das transferências para os municípios brasileiros vale observar o Quadro nº 14, extraído do Relatório final da Reforma do Ministério da Fazenda.

QUADRO Nº 14

MUNICÍPIOS BRASILEIROS - 1965 - 1966

Comparativo das receitas tributárias com a soma das cotas (1) dos
Impostos de Renda e Consumo

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	MUNICÍPIOS		COM RECEITAS TRIBUTÁRIAS		COM RECEITAS TRIBUTÁRIAS INFERIORES				
	Existentes (2)	Analisados (3)	Superiores	+ ou - equivalentes	a 80%	a 60%	a 40%	a 20%	a 10%
Acre	7	2	2	-	-	-	-	-	-
Amazonas	44	9	2	1	1	-	-	1	4
Pará	83	47	12	5	2	4	12	10	2
Maranhão	127	15	-	-	-	1	3	6	5
Piauí	114	62	3	-	1	1	1	5	47
Ceará	142	95	16	4	1	6	8	16	44
Rio Grande do Norte	150	119	11	2	1	2	9	17	77
Paraíba	169	100	23	6	4	13	14	22	26
Pernambuco	164	110	45	-	4	6	19	31	13
Alagoas	94	44	11	1	2	-	2	10	18
Sergipe	74	30	8	2	1	2	3	6	8
Bahia	335	77	32	2	3	9	11	14	5
Minas Gerais	721	492	116	20	23	69	70	106	88
Espírito Santo	53	36	14	1	4	2	6	8	1
Rio de Janeiro	63	45	35	5	1	1	2	1	-
São Paulo	571	445	232	28	16	53	37	26	3
Paraná	275	222	117	21	7	25	27	19	6
Santa Catarina	194	132	38	10	5	10	30	23	16
Rio Grande do Sul	229	137	114	12	5	3	2	1	-
Mato Grosso	84	44	20	-	-	4	7	9	4
Goiás	222	141	23	10	8	19	27	30	24
Territórios	9	4	1	1	-	-	-	1	1
Totais	3 924	2 424	925	131	89	230	290	366	393

(1) Valor das cotas em 1965: Cr\$ 20 649 154 (Cr\$ 9 741 237 do imposto de renda e Cr\$ 10 907 917 do Imposto de Consumo.

(2) Em dezembro de 1965.

(3) Segundo os balanços financeiros de 1965.

Obs. Excluídos o Território de Fernando de Noronha, o Distrito Federal e a Guanabara, que não se subdividem em municípios e, assim, não participam dos impostos de renda e consumo.

Como se pode constatar, dos 2.424 municípios pesquisados, 38% apenas tinham receitas tributárias próprias superiores às transferências apenas do imposto de renda e imposto de consumo. Dos 925 municípios nestas condições, 716 encontravam-se na Região Sul-Sudeste, mostrando que o maior grau de dependência encontrava-se nas regiões menos desenvolvidas. Cabe assinalar, no entanto, que, no período em foco, o montante a transferir destes dois impostos era dividido em partes iguais por todos municípios o que vinha privilegiar

os de menor porte, situados, em sua maioria naquelas regiões mais ca
rentes.

Ainda no Quadro nº 13 pode-se observar o acréscimo ocorrido em 1962 que corresponde à introdução de 10% do imposto de consumo e o aumento da parte do imposto de renda de 10 para 15%. Como consequência, ocorreu um crescimento menor das receitas líquidas federais no período, inferior, inclusive a dos estados, sendo o maior deles o dos municípios, 143%.

A partir de 1966 a situação está mostrada no Quadro nº 15. Manteve-se os últimos anos antes de 1966 para aproveitar o levantamento já existente e para permitir acompanhar a evolução que a re
forma introduziu.

QUADRO Nº 15

QUADRO Nº 15

TOTAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO
1957/1978

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA (*)					A	B	C	ÍNDICES DE EVOLUÇÃO 1966 = 100		
	UNIÃO (A)	ESTADOS (B)	MUNICÍPIOS (C)	HIATO (A-C)	HIATO (B-C)	A+B+C	A+B+C	A+B+C	(A)	(B)	(C)
						Em %	Em %	Em %			
57	23.317	24.191	4.777	18.540	19.414	48,5	43,0	8,5	40	51	57
58	33.798	27.160	4.930	28.868	22.230	51,3	41,2	7,5	57	57	58
59	33.707	29.748	4.381	29.326	25.367	49,7	43,9	6,4	57	62	52
60	34.786	32.933	4.565	30.221	28.368	48,1	45,6	6,3	59	69	54
61	36.166	34.601	4.632	31.534	29.969	48,0	45,9	6,1	62	73	55
62	37.813	35.849	5.048	32.765	30.801	48,0	45,6	6,4	64	75	60
63	42.914	35.972	5.542	37.372	30.430	50,8	42,6	6,6	73	75	66
64	45.224	42.209	6.103	39.121	36.106	48,4	45,1	6,5	77	89	72
65	51.521	43.265	6.926	44.595	36.339	50,7	42,5	6,8	88	91	82
66	58.785	47.658	8.433	50.352	39.225	51,2	41,5	7,3	100	100	100
67	48.556	54.576	5.062	43.494	49.514	44,9	50,4	4,7	83	115	60
68	77.119	68.523	5.683	71.436	62.840	51,0	45,3	3,7	131	144	67
69	92.429	74.732	6.626	85.803	68.106	53,2	43,0	3,8	157	157	79
70	99.030	77.356	6.677	92.353	70.679	54,1	42,3	3,6	168	162	79
71	110.771	79.916	7.139	103.632	72.777	56,0	40,4	3,6	188	168	85
72	135.850	89.796	9.001	126.849	80.795	57,9	38,3	3,8	231	188	107
73	160.241	104.989	10.624	149.617	94.365	58,1	38,1	3,8	273	220	126
74	178.475	113.231	11.421	167.054	101.810	58,9	37,3	3,8	304	238	135
75	186.042	101.749	12.438	173.604	89.311	62,0	33,9	4,1	316	213	147
76	222.035	117.844	(2) 16.899	205.136	100.945	62,2	33,0	4,8	378	247	200
77	224.687	125.390	(2) 18.015	206.672	107.375	61,0	34,1	4,9	382	263	214
78	222.488	144.356	(2) 20.289	202.199	124.067	57,5	37,3	5,2	378	303	241

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças (M.F.)

(1) Índice Geral de Preços - (DI) - FGV - Ano Base: 1977=100

(*) Valores em CR\$ milhões

(2) Estimativa da SEF-MF

Os dados mostram, consideradas apenas as receitas tributárias, um crescimento bem mais acentuado das receitas federais, queda mais ou menos moderada da arrecadação estadual relativa e redução marcante da participação dos municípios.

Esta redução pode ser explicada por motivos principais:

1 - a extinção do imposto sobre indústrias e profissões que, em 1960 representava 33,7% e em 1966 43,8% das receitas municipais;

2 - o imposto predial vinha perdendo consistência: no Quadro nº 10 viu-se que respondia por 29,6% das receitas municipais (das capitais, no caso), em 1960 caíra para 28,2% em 1966 já estava em 16,1%;

3 - o imposto sobre serviços, como se verá mais adiante, a não ser nos municípios de maior porte, não representou uma fonte de recursos importante.

A concepção do sistema tributário pretendia compensar as perdas devidas à concentração das melhores fontes de receitas nas mãos da União pela adoção de transferências intergovernamentais.

O quadro nº 16 mostra como evoluiu a distribuição dos recursos líquidos que couberam a cada nível de governo.

Nota-se que o governo federal cede para estados e municípios, após a reforma de 1966, a título de transferências, cerca de 20% de suas receitas tributárias. No período de 1969/75, quando ocorreu a redução dos percentuais destinados ao FPE e FPM, o valor transferido ficou reduzido a 16% daquelas receitas. Mesmo assim, para os municípios, considerados em conjunto, as quantias transferidas de 1966 para cá correspondem a valores cerca de 2,5 vezes superiores às receitas tributárias próprias. Nos últimos anos da série este índice passa a representar 2 vezes apenas as importâncias transferidas, tendo as receitas tributárias municipais do conjunto dos municípios crescido a valores reais superiores àqueles das receitas tributárias federais.

O quadro mostra, também, que, após 1966, os municípios passaram a dispor dos maiores percentuais de recursos líquidos em todo o período.

QUADRO Nº 16

RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

1957/1978

ANOS.	RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS (*)			HIATO		A A+B+C	A A+B+C	A A+B+C	ÍNDICES DE EVOLUÇÃO 1966 = 100		
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS						(A)	(B)	(C)
	Rec.Trib.Fed. - Transf. a Est. e a Mun. (A)	Rec.Trib.Estado + Transf. Fed - Transf. Mun. (B)	Rec.Trib.Mun. + Transf.Fed.+ Transf.Est. (C)	(A-C)	(B-C)	Em %	Em %	Em %			
57	24.135	25.950	6.200	17.935	19.750	42,9	46,1	11,0	52	49	41
58	30.039	29.428	6.421	23.618	23.007	45,6	44,7	9,7	64	55	43
59	29.378	32.396	6.062	23.316	26.334	43,3	47,8	8,9	63	61	40
60	31.152	34.931	6.201	24.951	28.730	43,1	48,3	8,6	67	66	41
61	31.621	37.346	6.432	25.189	30.914	42,0	49,5	8,5	68	70	43
62	31.130	38.520	9.060	22.070	29.460	39,6	48,9	11,5	67	72	60
63	35.409	38.856	10.163	25.246	28.693	42,0	46,0	12,0	76	73	68
64	37.071	45.345	11.120	25.951	34.225	39,6	48,5	11,9	80	81	74
65	39.695	48.868	13.149	26.546	35.719	39,0	48,1	12,9	85	92	88
66	46.628	53.237	15.011	31.617	38.226	40,6	46,3	13,1	100	100	100
67	38.962	50.226	19.006	19.956	31.220	36,0	46,4	17,6	84	94	127
68	60.879	64.924	25.522	35.357	39.402	40,2	42,9	16,9	131	122	170
69	78.943	69.703	25.141	53.802	44.562	45,4	40,1	14,5	169	131	167
70	82.352	74.424	26.287	56.065	48.137	45,0	40,7	14,3	177	140	175
71	92.465	77.972	27.388	65.077	50.585	46,8	39,4	13,8	198	146	182
72	114.380	88.104	32.163	81.915	55.941	48,8	37,9	13,7	245	169	214
73	136.352	101.765	37.737	98.615	64.028	49,4	36,9	13,7	292	191	251
74	152.944	109.280	40.903	112.041	68.377	50,5	36,0	13,5	328	205	272
75	151.710	108.924	39.595	112.115	69.329	50,5	36,3	13,2	325	205	264
76	179.819	116.051	50.908(2)	128.911	65.143	50,4	35,3	14,3	386	237	339
77	175.338	137.848	54.906(2)	120.432	82.942	47,6	37,4	14,9	376	259	366
78	170.252	155.035	61.846(2)	108.406	93.189	44,0	40,0	16,0	365	291	412

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças (F.F.)

(1) Índice Geral de Preços - (DI) - FGV Ano Base: 1977-100

(*) Valores em Cr\$ milhões

(2) Estimativa da SEF-MF

No período considerado, 1957 - 1978, pode-se constatar que os recursos líquidos que couberam aos municípios cresceram mais do que aqueles que ficaram para a União. (Quadro 16).

Em dados levantados a partir dos balanços de Estados e municípios encontramos o seguinte quadro da distribuição das receitas tributárias em termos de evolução, em números frios:

Receitas	1957 - 65	1966 - 78	1957 - 78
Federais	122,0%	278,5%	854,2%
Estaduais	78,9%	202,9%	496,7%
Municipais	45,0%	140,6%	324,7%

Se levarmos em consideração as transferências dos vários níveis e computando-se, no caso, as receitas líquidas de cada esfera:

Receitas	1957 - 65	1966 - 78	1957 - 78
Federais	64,5%	265,1%	605,4%
Estaduais	88,3%	191,2%	497,4%
Municipais	112,1%	308,0%	887,8%

Os quadros mostram que:

- a participação dos municípios, no que concerne a receitas tributárias, foi a que apresentou menores índices de crescimento a partir da implantação do novo Código Tributário, embora esta tendência seja anterior ao código;

- se levarmos em conta as transferências da União e dos Estados para os municípios, o crescimento da receita líquida municipal tem sido o mais significativo em todo o período;

- considerando-se as receitas tributárias arrecadadas nos três níveis de governo, em dados para 1978, a União ficou com 57,5% dos recursos, os Estados com 37,3% e os municípios com apenas 5,2%.

- se, no entanto, levarmos em conta as transferências, a União fica com 44,1% dos recursos tributários líquidos, os Estados com 40,1% e os municípios com 15,8%.

- que existe uma tendência crescente da participação dos municípios que passou de 14,3% em 1970, chegando a 15,8% em 1978, embora tenha atingido 17,6% em 1967 e 16,9% em 1968, embora estes anos possam ser talvez considerados atípicos pois foram os que se seguiram à reforma tributária.

Conclusões e considerações a respeito

Os dados apresentados mostraram efetivamente uma concentração de recursos em poder da União. Mas, por outro lado, nunca os municípios dispuseram de tanto dinheiro para sua administração, com a ressalva da perda de autonomia devida às vinculações das transferências.

Mesmo assim as queixas são intensas como demonstram os depoimentos prestados à CPI mencionada neste artigo. O que ocorre? A lei de Parkinson, a lei de Wagner, ou ambas e mais alguns fatores? Creio que tudo isso vem ocorrendo, e entre os fatores, podemos destacar a urbanização e o aumento das demandas, que vêm a confirmar a lei de Wagner.

A carência de recursos também aflige as administrações estaduais e a federal. Uma das causas da alta inflação do Brasil foi diagnosticada como um excesso dos gastos da União. Parece fora de propósito como solução uma redistribuição dos recursos existentes. Um maior endividamento pode representar um ônus pesado para as futuras gerações, como se aparenta o caso da dívida externa brasileira.

nesta conjuntura internacional premida pela alta do petróleo e perspectivas de recessão, com queda da taxa de investimentos. Além do mais, o serviço da dívida, interna ou externa, representa uma carga tributária adicional.

E um aumento da carga tributária é suportável? Poder-se-ia criar novos impostos ou aumentar as alíquotas dos existentes. Poderia ser uma elevação seletiva, tornando a tributação brasileira menos regressiva.

Com a dificuldade em determinar-se o nível aceitável de carga de impostos, pode-se estabelecer uma comparação com outros países para se ter uma idéia do quadro.

Primeiramente, é válida a observação do Quadro nº 17, que mostra a participação relativa dos níveis de governo na partilha da receita tributária.

Do quadro pode-se depreender:

- o fenômeno da concentração de recursos com os governos centrais é fato notório tanto em países de regime federal ou não, desenvolvidos ou não;

- não se pode, a priori, estabelecer um nível ótimo de divisão de receitas, baseado num pretenso padrão internacional.

Já no que concerne à relação tributação/PIB, as comparações dos valores estatísticos também são muito seguras não só pelo que se comentou anteriormente com relação à tributação de diferentes países, como também os critérios para estimativa do PNB envolvem procedimentos complexos que não são os mesmos para todos os países. Apesar disso, o quadro a seguir formou uma idéia do comportamento dos países do mundo ocidental. (Quadro nº 18)

QUADRO Nº 17

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS RECEITAS ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO
(DADOS PARA OS ANOS 1960, 1964 OU 1965)

PIB per capita em dólares de 1965

PAÍS	GOV. CENTRAL	GOV. EST. MUN.	PIB PER CAPITA	FORMA GOVERNO
Argentina	55,9	44,1	778	Federal
Austrália	78,6	21,4	1.843	-Federal
Bolívia	71,3	28,7	154	Não Federal
Canadá	51,3	48,7	2.155	Federal
Chile	72,3	37,7	493	Não Federal
Equador	86,1	13,9	200	Não Federal
França	58,6	41,4	1.626	Não Federal
Alemanha Oc.	37,9	62,1	1.659	Federal
Índia	65,6	34,4	97	Federal
Itália	56,7	43,3	974	Não Federal
Japão	71,3	28,7	803	Não Federal
México	66,2	33,8	441	Federal
Nova Zelândia	90,9	9,1	1.867	Não Federal
Noruega	72,8	27,2	1.712	Não Federal
Peru	86,7	13,3	253	Não Federal
Portugal	70,4	29,6	371	Não Federal
Suécia	59,1	40,9	2.248	Não Federal
Suiça	32,7	67,3	2.162	Federal
Reino Unido	72,3	27,7	1.579	Não Federal
Estados Unidos	59,3	40,7	3.240	Federal
Venezuela	91,1	8,9	917	Não Federal
Zâmbia	96,9	3,1	207	Não Federal

Extraído de Wallace Oates, op cit, pag 243 a 249

QUADRO Nº 18

Participação tributária no PIB

PAISES	PIB (em bilhões unid. monetária do país)	Receita Tributária (em bilhões de unida des monetárias do país)	Participação da Re ceita Tributária no PIB (%)
Estados Unidos (1967)	789,7	177,20	22,4
Reino Unido (1967)	39,7	12,52	31,5
Alemanha Ocidental (1968)	529,8	121,81	23,0
França (1968)	595,4	140,28	23,6
Noruega (1968)	89,6	22,32	24,9
Itália (1968)	46.740,0	10.270,00	22,0
Suécia (1967)	131,2	44,33	33,8
Suiça (1967)	68,0	11,36	16,7
Japão	41.563,1	6.441,30	15,5

Fonte: Finanzbericht 1970, apud. Amaury Pinto

No Brasil a participação da receita tributária com relação ao PIB tem se comportado de acordo com os valores do quadro a seguir:

Quadro 19

Evolução de relação Receita Tributária e PIB
no Brasil

A N O	PIB (EM Cr\$ MILHÕES DE 1970)	RECEITA TRIBUTÁRIA (EM Cr\$ MILHÕES DE 1970)	RECEITA TRIBUTÁRIA/ PIB (EM %)
1965	143.935,9	18.926	13,1
1966	149.351,7	21.378	14,3
1967	156.642,2	20.143	12,9
1968	174.139,5	28.159	16,2
1969	191.428,4	32.009	16,7
1970	208.300,8	34.070	16,4
1971	236.004,8	36.798	15,6
1972	263.708,8	43.669	16,6
1973	300.369,8	44.613	14,9
1974	329.740,2	56.387	17,1
1975	348.487,2 (1)	55.846	16,0
1976	379.732,4 (1)	66.505	17,5
1977	397.437,9 (1)	68.465	17,2
1978	421.284,7 (1)	71.949	17,1

(1) Dados preliminares

Fonte: Amaury Pinto

Conforme se depreende, a carga tributária no Brasil se encontra em torno de 17% do PIB, o que faz destacar indagações sobre a posição desse nível, uma vez que é comum ouvir-se objeções e observações de que a carga tributária no Brasil é insuportável.

QUADRO Nº 20
CAPITAIS DOS ESTADOS - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS - BALANÇOS 1978 (X)

CIDADE	IPTU	ISS	Taxas	Contrib. melhoria	Receita Tribut.	Outras Receitas	Receitas Próprias	FPM	TRU	IUCL	Out. Transf. Federais	Transf. Federais	ICM	Auxílios Federais	Auxílio Estaduais	Total Transf.	Operação Crédito	Total
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	
Rio Branco	1,6	2,9	7,0		11,5	7,4	18,9	44,4	-	5,4	0,5	50,3	11,7	19,1	-	81,1	-	100,0
Manaus	3,6	-	8,9		12,5	7,0	19,5	5,3	0,2	10,0	0,8	16,3	26,0	36,0	-	78,3	2,1	100,0
Belém	6,6	8,9	5,6		21,1	13,2	34,3	15,5	0,6	6,3	2,6	21,0	26,8	5,5	-	57,3	8,3	100,0
Macapá	3,4	4,5	8,4		16,3	9,8	26,1	37,4	0,7	11,9	13,4	63,4	10,6	-	-	74,0	-	100,0
Boa Vista	3,3	1,9	5,4		10,6	7,2	17,8	55,3	1,2	21,4	0,5	78,4	3,9	-	-	82,3	-	100,0
São Luiz	3,0	6,2	5,5		14,7	1,6	16,3	21,5	0,9	6,0	0,8	29,2	18,1	10,7	23,7	81,7	1,9	100,0
Terezina	2,9	6,6	1,4	1,1	17,0	4,8	16,8	27,5	-	4,0	0,4	31,9	25,9	17,4	5,3	80,5	2,7	100,0
Fortaleza	4,8	13,9	4,0		22,7	2,8	25,5	14,6	0,4	2,2	0,1	17,3	25,9	14,7	7,5	65,4	9,2	100,0
Natal	12,6	12,1	5,2	0,3	30,2	8,1	38,3	20,0	1,0	3,2	0,0	24,2	25,7	0,5	-	50,4	11,3	100,0
João Pessoa	5,2	7,9	8,2		21,3	8,6	29,9	18,9	0,3	2,4	0,6	22,2	19,7	1,7	-	43,6	26,5	100,0
Recife	8,4	14,9	7,0		30,3	5,7	36,0	6,3	0,7	1,5	0,5	9,0	31,7	3,2	0,1	44,0	20,0	100,0
Maceió	4,2	11,9	9,6		25,7	3,4	29,1	19,8	1,0	2,7	1,2	24,7	27,4	14,3	-	66,4	4,6	100,0
Aracaju	3,8	8,5	2,9	1,0	16,1	3,2	19,3	12,9	0,2	1,9	0,2	15,2	15,1	15,2	0,4	45,9	34,9	100,0
Salvador	12,4	18,9	5,9	0,1	37,3	10,7	48,0	10,0	1,4	3,4	0,4	15,2	29,2	1,5	1,7	47,6	4,4	100,0
Vitória	3,6	20,6	9,0	0,2	33,4	5,2	38,6	10,1	0,4	1,3	1,1	12,9	32,7	1,8	-	47,4	14,1	100,0
B. Horizonte	16,0	20,5	5,3	1,0	42,7	14,9	57,6	4,1	0,4	2,4	1,5	8,4	30,1	1,6	0,0	40,1	2,4	100,0
R. Janeiro	15,9	22,7	11,7		50,2	7,8	58,0	0,3	0,3	1,1	2,9	4,6	28,5	3,4	1,4	37,9	4,1	100,0
São Paulo	20,0	14,4	6,5	0,1	41,0	9,3	50,3	0,1	0,3	0,6	1,2	2,2	30,9	1,2	-	34,3	15,3	100,0
Curitiba	13,1	18,0	8,3	0,3	39,8	6,9	46,7	3,6	1,1	1,2	0,5	6,4	22,3	21,9	0,3	50,9	2,4	100,0
Florianópolis	7,8	10,1	9,2		27,2	4,0	31,2	6,5	0,6	1,0	0,4	8,5	6,6	22,5	-	37,6	31,2	100,0
P. Alegre	15,7	17,3	0,8		33,8	7,4	41,2	2,0	1,6	1,3	2,1	7,0	30,8	4,7	0,5	43,0	15,7	100,0
C. Grande	8,8	6,9	4,1	5,3	25,2	7,4	32,6	2,1	0,3	2,6	1,1	6,1	15,5	13,1	-	34,7	32,6	100,0
Cuiabá	2,3	2,8	2,2		7,3	24,8	32,1	7,2	0,3	2,0	0,6	10,1	8,9	5,6	6,2	30,8	37,1	100,0
Goiânia	8,0	11,7	5,7		25,4	9,7	35,1	8,9	1,1	2,8	0,9	13,7	26,7	12,5	-	52,9	12,1	100,0
Brasil (Capital)	16,1	16,1	7,3		39,6	8,8	48,4	2,7	0,5	1,4	1,5		28,8	4,1	-		11,9	

FONTE: Síntese de Balanços MF/SEF/CEM de 1978

NOTAS: Não se dispunha de dados sobre Porto Velho e Brasília foi omitida.

Em 1978 Campo Grande ainda não era capital de Estado

Na coluna "D", para São Paulo e Belo Horizonte a parcela corresponde à Correção monetária de impostos

VALORES EXPRESSOS NAS COLUNAS: E = A + B + C + D
G = E + F
L = H + I + J + K
P = L + M + N + O

QUADRO Nº 21

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS MUNICIPAIS - BALANÇOS DE 1978 DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS

MUNICÍPIOS	IPTU	ISS	TAXAS	RECEITA TRIBUTÁRIA	OUTRAS RECEI- TAS	RECEITA PRÓPRIA	FTM	IUCL	TRU	OUTRAS TRANSF. FED.	TOTAL TRANSF. FED.	ICM	TOTAL TRANSF. RENCIA	AUXÍLI- O E CONTRIB.	OPERAÇÃO CRÉDITO	TOTAL	POP. 75	ÍNDIC FPM
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O			
Pequeno Porte																		
Freves PA*	0,66	0,08	3,49	4,24	3,53	7,77	54,65	6,74	-	0,13	61,53	27,80	89,33	2,90	-	100,00	42.020	2,2
Oeiras PI*	1,47	-	0,39	1,86	3,11	4,97	58,76	8,37	-	0,75	67,88	16,01	83,89	11,14	-	100,00	49.344	2,4
Maraugapê CE	4,29	2,42	1,39	8,11	4,34	12,44	37,25	2,97	-	0,64	40,86	44,72	85,58	1,98	-	100,00	69.693	2,8
Tobias Barreto SE*	2,98	-	1,43	4,42	8,10	12,53	54,49	9,20	0,26	0,58	64,52	18,65	83,17	4,31	-	100,00	27.481	1,6
Varginha MG	2,74	6,27	13,19	2,22	4,15	26,35	9,63	2,81	0,41	0,60	13,45	59,21	72,66	-	0,99	100,00	47.379	2,2
Mangaratiba RJ	27,93	7,13	15,79	50,85	11,99	62,84	19,54	3,22	1,06	1,93	25,76	5,14	30,90	4,43	3,67	100,00	15.342	1,2
Votuporanga SP	15,00	4,26	18,11	37,37	19,19	56,56	10,50	1,56	0,62	0,43	13,11	21,66	34,77	8,67	-	100,00	44.416	2,2
Estrela d'Oeste SP	3,23	0,56	11,07	(1) 15,31	7,82	22,69	20,53	3,24	0,38	0,74	24,89	29,82	54,71	10,56	12,04	100,00	9.835	0,8
Assaí PR*	2,49	0,96	2,25	(2) 6,03	5,98	11,67	17,27	0,89	0,82	0,25	19,23	59,53	78,76	1,23	8,33	100,00	27.191	1,6
Turvo SC	6,59	-	2,09	(11) 9,14	3,18	11,87	37,14	2,50	0,66	1,65	41,94	42,46	84,20	3,91	-	100,00	12.442	1,0
Taguari RS	2,88	1,27	4,57	8,72	4,11	12,84	18,31	1,48	1,11	1,84	22,74	58,12	80,85	6,31	-	100,00	29.714	1,8
Antenogro RS	4,42	7,84	4,35	16,60	11,16	27,77	17,24	2,68	2,00	2,49	24,42	45,60	70,01	2,22	-	100,00	49.621	2,4
Médio Porte																		
Campo Maior PI*	1,29	1,03	1,94	4,25	8,74	12,99	56,18	10,27	0,39	0,52	67,35	18,85	86,20	0,81	-	100,00	70.881	2,8
Vitória Stº Antão PE*	9,05	0,65	3,85	13,55	15,19	28,74	30,28	3,49	1,06	1,63	36,46	30,11	66,57	4,69	-	100,00	87.516	3,2
Barbacena MG	6,31	6,38	6,88	(3) 19,61	11,51	31,08	17,53	2,66	0,48	0,41	21,08	40,39	61,48	1,37	6,08	100,00	81.901	3,2
Uberaba MG	7,46	5,32	9,06	(4) 27,80	15,16	37,00	8,62	4,24	0,35	2,56	15,77	35,29	51,05	7,90	4,05	100,00	147.698	4,0
S.J. Mereti RJ	11,44	5,95	23,93	41,33	12,30	53,63	8,27	3,41	0,76	0,16	12,60	27,55	40,15	0,37	5,85	100,00	365.583	4,0
Guarujá SP	41,36	9,16	11,9	(5) 62,42	7,95	70,36	2,76	0,62	0,11	0,96	4,45	14,18	18,63	1,52	9,50	100,00	121.779	3,8
Guaratinguetã SP	9,61	5,90	9,98	(10) 26,81	14,19	39,68	13,73	2,69	0,79	0,33	17,54	41,52	59,05	1,27	-	100,00	79.986	3,2
Araraquara SP	11,11	8,94	17,18	37,23	9,46	46,69	6,37	2,32	0,65	1,49	10,82	37,39	48,21	5,10	-	100,00	115.066	3,6
Piraquara PR*	39,45	6,15	4,78	(6) 57,90	25,39	75,77	12,43	0,63	0,11	0,56	13,74	10,33	24,06	1,16	-	100,00	24.910	1,6
S. Leopoldo RS	9,72	4,81	6,72	21,24	26,78	48,03	7,42	1,85	1,58	0,50	11,34	38,97	50,31	1,66	-	100,00	80.475	3,2
Grande Porte																		
Campina Grande PB	6,09	5,87	9,24	21,20	13,26	34,46	7,56	3,33	0,34	1,52	12,75	32,74	45,49	17,24	2,81	100,00	236.443	4,0
9 André	11,51	6,01	6,08	23,59	3,42	27,00	0,86	0,89	0,35	0,94	3,01	58,82	61,82	0,15	11,03	100,00	515.232	4,0
S. Bernardo do Campo SP	11,05	4,50	5,81	(9) 21,49	8,00	29,35	0,65	0,53	0,30	1,44	2,92	63,05	65,98	0,20	4,47	100,00	267.038	4,0
Ribeirão Preto SP	25,65	19,93	3,49	(8) 49,18	5,57	54,64	3,42	2,01	0,74	1,13	7,76	34,40	42,16	3,66	-	100,00	258.741	4,0
Santos SP	19,61	17,79	10,89	(7) 49,00	7,86	56,15	1,29	1,31	0,40	0,93	3,93	27,55	31,48	-	12,36	100,00	395.721	4,0
Petrópolis RJ	9,53	12,57	9,19	31,29	6,07	37,36	4,12	2,24	0,58	0,24	7,18	42,50	49,68	-	12,95	100,00	216.582	4,0
Londrina PR*	15,16	9,32	8,96	33,43	8,61	42,04	2,46	1,68	0,83	0,56	5,53	39,73	45,26	1,02	11,68	100,00	283.740	4,0
Blumenau SC	13,09	11,37	5,12	29,58	4,03	33,61	4,95	1,46	1,03	0,69	8,13	58,20	66,33	0,06	-	100,00	119.265	3,8
Caxias do Sul RS	10,00	8,67	4,71	23,38	11,83	35,21	4,46	1,09	1,26	0,96	7,77	53,20	60,97	1,99	1,83	100,00	173.082	4,0
Novo Hamburgo RS	12,02	8,40	6,53	26,95	3,08	30,02	5,47	1,35	1,33	0,95	9,10	41,07	50,16	16,14	3,68	100,00	105.669	3,6
Pelotas RS	15,96	6,46	6,35	28,77	5,83	34,60	3,93	1,63	1,21	1,06	7,82	37,44	45,26	3,34	16,8	100,00	231.900	4,0

FONTE: Síntese de Balanços 1978 (MF/SEF/CEM)

NOTA: A Contribuição de Melhoria embora seja um tributo, está incluída na coluna F (Outras Receitas) em virtude de poucos Municípios efetuarem sua cobrança. Na amostra encontramos apenas os seguintes com os percentuais correspondentes:

(1) Estrela d'Oeste (0,45%); (2) Assaí (0,33%); (3) Barbacena (0,04%); (4) Uberaba (4,96%); (5) Guarujá (0,004%); (6) Piraquara (7,51%); (7) Santos (0,71%); (10) Guaratinguetá (1,32%) e (11) Turvo (0,46%).

Além disso, na mesma coluna, encontram-se parcelas tratadas como Correção Monetária de Impostos, nos Municípios:

(8) Ribeirão Preto (0,12%) e (9) S. Bernardo do Campo (0,14%).

* Municípios Atendidos pelo Projeto CIATA, da Secretaria de Economia e Finanças do Min. da Fazenda.

Valores expressos na coluna de subtotais: $A + B + C + Q = D$ (A coluna Q corresponde aos Percentuais citados nas Notas acima)

$D + E - Q = F$

$G + H + I + J = K$

$K + L = M$

Deve-se acrescentar ainda que no Brasil existem ainda outras formas de contribuições parafiscais tais como aquelas para a previdência social, PASEP, salário-educação e outras que podem elevar a carga para os níveis de outros países. Não se sabe se as contribuições consideradas parafiscais no Brasil sejam consideradas tributos em outras nações.

O que desponta como questão relevante é a necessidade de harmonização entre receitas e encargos, em busca de um equilíbrio, que pode vir a ser conseguido por uma efetiva representatividade política no processo decisório do governo. Circunstância esta que, como se viu, pouco foi observada no Brasil, onde quase sempre predominou a concentração do poder que orientava a distribuição dos recursos segundo seus interesses.

Talvez esta mesma influência tenha produzido algumas distorções provocadas pelo critério de distribuição das transferências e suas vinculações. A diversidade de maneiras pelas quais as receitas dos diversos municípios são influenciados pelas diversas fontes de recursos pode ser vista nos quadros de números 20 e 21.

No Quadro nº 20 pode-se ver, por exemplo, que Natal, de acordo com o balanço municipal para 1978, conseguia 12,6% de seus recursos através do IPTU, enquanto Fortaleza atingia apenas 4,8%, Rio de Janeiro ia a 15,9% e São Luiz apenas 3%. (Coluna A).

Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba têm aproximadamente a mesma população. No entanto, suas receitas próprias correspondem aos percentuais: 36%, 48%, 57,6%, 41,2% e 46,7%, respectivamente.

As capitais foram reunidas em um quadro isolado devido ao critério idêntico de repartição de seus recursos transferidos, pelo menos no Fundo de Participação dos Municípios que, neste caso, leva em conta a população e a renda per capita do Estado.

Nos municípios do interior conforme já se viu, apenas o critério de população prevalece. Por isto estão agrupados em um quadro diferente.

Para compor o Quadro nº 21, foram selecionados alguns municípios da amostra utilizada pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda na pesquisa sobre influência da reforma tributária de 1966 sobre as receitas municipais.(5) Procurou-se, dentro do critério de classificação dos municípios, que levou em conta um fator de ordem física (população) e um de ordem econômica (receita tributária federal arrecadada no território), alguns que representavam diferentes vocações: industriais, agrícolas, "dormitório", turísticos, além da localização geográfica, em cada um dos estados.

A diversidade de situações, no que diz respeito às diversas formas de participação das várias fontes de receitas mostrou-se mais, podemos dizer, disparatada do que as capitais.

Assim, podemos ver, por exemplo que uma cidade pequena como Piraquara (PR) tem 39,45% do total de suas receitas provenientes do IPTU enquanto que, Santo André e São Bernardo do Campo, no ABC paulista, ambas de porte bem maior, em torno dos 11%, Ribeirão Preto (SP) tem 25,65% de IPTU e 19,93% como ISS, dando 45,58% com os dois os principais impostos municipais ao mesmo tempo que as duas do ABC ficam ao redor de 16%.

O FPM igualou em valor absoluto, as receitas atribuídas a Uberaba (MG), Campina Grande (PB), São Bernardo, Santo André, Ribeirão Preto e Santos (todos em São Paulo) e mais Caxias do Sul e Pelotas (no Rio Grande do Sul) com Cr\$ 10.641 mil em 1978.

Em termos relativos, essa participação apresenta índices tão diferentes quanto 8,62% em Uberaba e 0,65% em São Bernardo.

Na participação do ICM de cada estado, em relação aos 20% distribuídos aos municípios, notamos comportamentos bastante díspares. Entre os de pequeno porte, em Taquari (RS) o ICM representa 58,12% e Assaí (PR) 59,53%. Já em Votuporanga (SP) o peso é de apenas

(5) MF/SEF/CEM/DAE, "Reflexos da Reforma Tributária de 1966 nas Finanças Municipais", Revista de Finanças Públicas, MF/SEF, nº 337, jan-mar 1979, pág. 43. O autor desta monografia trabalhou com a equipe que elaborou este trabalho.

21,66% e Oeiras (PI) 16,01%. Nos de médio porte, a faixa vai de 10,33% em Piraquara (PR) até 40,39% em Barbacena (MG). No grupo classificado como de Grande Porte, temos Santos com 27,55% na extremidade inferior, até São Bernardo e Santo André com 63,05% e 58,82% respectivamente.

Se observarmos as colunas F e M, que mostram a dependência, maior ou menor, às transferências como um todo (6), e as receitas próprias (7), sente-se que não se pode estabelecer um critério único para explicar todas as diferenças.

Por estes motivos, estas quatro fontes de receita, IPTU, ISS, FPM e a parcela de ISS, principais fornecedoras de recursos aos municípios, sofrerão um estudo mais pormenorizado em que se vai procurar uma explicação para as disparidades observadas. Esta análise poderá vir a mostrar se um tratamento diferente, que possa ser dado na forma de arrecadar ou distribuir as fontes de receitas, seria uma alternativa de atender às queixas existentes ou se existe um problema estrutural-legal que impeça a solução.

Cabe observar ainda dois aspectos. O primeiro é o pouso uso que se faz da contribuição de melhoria como fonte de receitas. Dos municípios da amostra, apenas 16 utilizam-se do tributo, e estes, com exceção de Piraquara e Uberaba, com valores insignificantes.

O segundo ponto refere-se à inexpressividade das transferências federais, excluído o FPM em certos casos, como fonte de recursos para os municípios. A utilização das cotas-partes do IUCL, IUM

(6) Foram consideradas como transferências todas as formas regulares e normais de recursos não originários das receitas definidas constitucionalmente para os municípios, incluindo-se, portanto, o ICM transferido, o imposto de renda arrecadado na fonte desde que pagos com recursos do município e parte do imposto territorial rural distribuído, que não são transferências no sentido estrito do termo.

(7) As receitas próprias compreendem as receitas tributária, patrimonial, industrial, as receitas diversas, a alienação de bens móveis e imóveis e mais as receitas não enquadradas como transferência, na acepção dada pela nota acima. Pelo quadro, os auxílios e contribuições federais e estaduais e as operações de crédito, constam de colunas separadas devido ao seu caráter irregular e eventual

IUEE, da TRU e dos demais tributos federais transferidos, na maioria dos casos não chega a 5% das receitas. E exigem aquela série de critérios de distribuições e planos de aplicação e prestações de contas que tal vez não justifiquem o esforço. Uma possível medida, em nome da desburocratização, palavra tão em evidência atualmente, seria a eliminação dessas transferências e uma elevação do FPM, por exemplo em valor equivalente. Isto simplificaria a vida dos municípios e não afetaria a receita da União, tão defendida em sua integridade por grande parte da burocracia federal. (8)

(8) Quando este trabalho já estava praticamente pronto, foi assinado o Decreto-lei nº 1805, de 01/10/80, que estabelece que, a partir de 01/01/81, entre outras medidas, que fica dispensada a apresentação prévia de planos de aplicação, as importâncias serão creditadas em prazo curto nas contas das municipalidades e as prestações de contas serão julgadas pelos poderes legislativos correspondentes. Mantém em tretanto a obrigatoriedade na aplicação dos recursos nos programas previstos: transporte, educação, etc. A medida, no entanto, apenas simplificará os procedimentos administrativos no manuseio dos recursos, mas como se viu no desenvolvimento da exposição, o percentual representado pela soma destes recursos é insignificante para a maioria dos municípios.

CAPITULO VI

Imposto Predial e Territorial Urbano

O imposto sobre as propriedades, residenciais, industriais, comerciais e agrícolas é a principal fonte de recursos para as municipalidades. Esta característica deve-se à imobilidade da base tributária que, segundo Jorge Guilherme Francisconi (1) apresenta como vantagens:

1 - menores conflitos de competência tendo em vista a localização geográfica, estática e definida;

2 - a relação direta entre o imposto e o imóvel, que impede postergações, adiamentos ou transferências;

3 - valor relativamente estável da propriedade ou aluguel, menos sujeito a oscilações decorrentes de flutuações do nível de atividade econômica do país.

Fernando Rezende da Silva destaca uma quarta vantagem que seria a possibilidade de uma boa identificação entre o nível de serviços públicos urbanos exigidos e a base tributária utilizada.

Coloca-se, com este argumento, a primeira discussão sobre esse tipo de tributo. A incidência do imposto será feita na base dos benefícios recebidos ou na capacidade de pagamento? Encaixa-se aí outra indagação: a tributação deve incidir sobre o ocupante ou sobre o proprietário, quando não se confundem as duas figuras?

Do ponto de vista dos benefícios recebidos, alguns deles implicam em vantagens para os proprietários tais como a valorização do imóvel em decorrência de obras públicas, como a instalação de redes de água e esgoto, calçamento e iluminação de ruas e logradouros etc. Mas os ocupantes desses imóveis, proprietários ou não

(1) Francisconi, Jorge Guilherme, "Geração de Receitas para o Desenvolvimento Urbano", trabalho apresentado no IV Seminário Nacional sobre Orçamento Público, Porto Alegre, 1978. Ricardo Varsano, em "O Imposto Predial e Territorial Urbano. Receita, Equidade e Adequação aos Municípios, Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA/INPES, volume 7, nº 3, dez 1977, apresenta os mesmos argumentos.

"consomem" tais benefícios, desde que passam a usufruir destas melhorias.

Outros tipos de benefícios tais como o recolhimento do lixo, policiamento, instalação de linhas de transporte urbano ou construção de uma escola, numa análise mais imediata, representam uma melhoria das condições para os ocupantes dos imóveis. Numa visão mais profunda, a melhoria da infraestrutura, representada por estes empreendimentos, vai fazer crescer o valor do imóvel. O que parece líquido e certo é que sempre o ocupante da residência, da loja ou da fábrica é que vai sofrer a carga final. O proprietário que pagar por estes benefícios, sob a forma de impostos ou taxas, certamente vai transferir o ônus para o aluguel.

Pareceria então bastante lógica a cobrança da tributação sobre a propriedade na base dos benefícios recebidos. Surgem, no entanto, dois problemas. O primeiro, que foi mencionado anteriormente, é a dificuldade de avaliar a parcela que cabe a cada imóvel e delimitar a área beneficiada, considerando-se inclusive, os efeitos "spillover".

O segundo problema decorre do fato de que uma valorização do imóvel, para seu ocupante, proprietário ou não, não implica em acréscimo de suas rendas. Pode ocorrer então que o valor a ser cobrado como tributo, em consequência da implantação de um serviço público essencial, transforme-se numa sobrecarga insuportável para pessoas de menor posse, obrigando-a a deslocar-se para outras áreas onde não exista este ônus. Como resultado, a existência de infraestrutura urbana básica, ao invés de ser um benefício, passa a ser empecilho, alijando em definitivo as pessoas mais pobres da possibilidade de melhor qualidade de vida.

Além do mais, o calçamento de uma rua, por exemplo, atende de igual maneira, imóveis luxuosos, mais simples e mesmo pobres que podem coexistir numa mesma vizinhança. Os benefícios recebidos serão equivalentes para todos, mas, desde que cobrados sob a forma de tributos, evidencia-se o caráter altamente regressivo do imposto em relação à renda aparente dos contribuintes.

Considerando-se, portanto, que existe uma relação direta bastante provável entre o valor do imóvel e a renda do seu proprietário ou ocupante, parece que o critério da capacidade de pagamento é o mais acertado, em termos de equidade.

Os inconvenientes da tributação sobre imóveis na base da capacidade de pagamento são a antítese da situação anterior, baseada nos benefícios. Neste caso, podem ocorrer casos de imóveis, situados em áreas novas de ocupação, novos loteamentos, desprovidos de infraestrutura, isto é, recebendo escassos benefícios da administração, desde que apresentem características de boa capacidade financeira de seus usuários, pagarem tributos mais elevados do que outros que disponham de todos os confortos supridos pelo governo.

A mesma dificuldade surgida para medir benefícios ressurge na avaliação da capacidade de pagamento quando, por falta de acesso das prefeituras a dados sobre as rendas dos ocupantes, utilize as características do imóvel ocupado como base para o valor tributável.

Este valor pode ser considerado como preço de mercado do imóvel ou a renda que ele produziria num período de tempo. Ambos os critérios são difíceis de serem estabelecidos mas, no final das contas, guardam uma estreita relação.

Ernesto Lindgren alinha vários fatores que condicionam a localização residencial dos indivíduos. (2) Os fatores aí apontados podem ser considerados como aqueles que atribuem maior ou menor valores locativo ou venal para um imóvel residencial. Compreendem argumentos de natureza pessoal (status, proximidade da família), locacional (proximidade do local de trabalho, facilidade de transportes), ambiental (melhor qualidade de vida, existência de infraestrutura) etc.

Um estudo, realizado por Wallace Oates, na região me-

(2) Lindgren, C. Ernesto S, Temas de Planejamento, Rio de Janeiro, Editora Interciência, 1978, pág. 61

tropolitana de New York, tomando como base os serviços educacionais como fator de avaliação da carga tributária, partiu da posição:

"Se os consumidores em sua escolha de localização de residência, levam em consideração o programa disponível de serviços públicos, poderíamos esperar que, sendo as outras coisas iguais (incluindo impostos), os aluguéis (reais ou atribuídos) e, portanto, os valores de propriedades serão mais altos numa comunidade quanto mais atraente for o conjunto de bens públicos".
(3)

A partir desta hipótese, conclui que existe uma relação negativa entre os valores das propriedades e o dos impostos mas uma correlação positiva entre a carga tributária e a preferência por padrões mais elevados de serviços públicos.

É ainda o valor das propriedades, como base de cálculo que vai ditar a evolução do nível de receitas municipais de modo a acompanhar o crescimento da demanda por recursos necessários para suprir os bens sociais, que segundo os autores consultados, têm crescido mais do que os montantes disponíveis. Fernando Rezende da Silva coloca duas questões a serem resolvidas. (4)

1 - que critério deve ser estabelecido para a avaliação do valor individual de cada propriedade localizada no município?

2 - como introduzir, nesse mesmo critério, um mecanismo automático de reajuste do valor tributado em virtude de efeitos provocados pela inflação e pelo desenvolvimento econômico do país?

A dificuldade em definir critérios gerais e uniformes para atender essas necessidades tem obrigado a utilização do valor de mercado do imóvel como componente básica.

Entra em consideração nesta altura uma outra contro-

(3) Citado em Richardson, H. W., Economia Urbana, Editora Interciência, Rio de Janeiro, 1978, pág. 137.

(4) Rezende da Silva, Fernando, "Financiamento do Desenvolvimento Urbano", Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA/INPES, volume 3, nº 3, outubro 1973, pág. 548.

vérsia que surge, principalmente, quando não existem transações suficientes de imóveis com certas características em determinada região. Existe uma corrente que advoga que apenas o terreno deveria ser tributado, eximindo-se a cobrança de impostos sobre as construções ou benfeitorias. Porque os preços dos terrenos são mais passíveis de avaliação do que a formação da base de cálculo para o imposto predial. Um terreno com uma mesma área, em um mesmo bairro, pode ser utilizado como residência individual, como edifício de apartamentos, ou comercial, ou misto, pode abrigar uma escola, um hospital, um supermercado ou um orfanato, ou um clube recreativo, entre muitos outros.

De uma maneira ou de outra, qualquer que seja o critério de avaliação, deverá ser estabelecida a base de cálculo.

Na determinação do valor do imóvel, na fixação da base de cálculo e na transformação desses dados em receita efetiva encontra-se toda a problemática do imposto sobre a propriedade.

Raciocinando nas condições do Brasil, onde o valor venal do imóvel é o considerado para efeitos de tributação, vamos deparar com conceitos variados que explicam, em parte pelo menos, os desencontros dos quadros nº 19 e 20 em termos de IPTU.

O primeiro conceito é o de valor de mercado do imóvel que seria aquele pelo qual seria transacionado entre particulares. As administrações municipais atribuem um outro valor, que Ricardo Varsano (5) chama de valor venal, que depende de um processo de avaliação própria e entram alguns parâmetros adicionais.

(5) Ricardo Varsano "O Imposto Predial e Territorial Urbano ...", op cit, pág. 602.

Temos assim:

$$V_i = v_i M_i$$

Onde: V_i - valor venal do imóvel i
 M_i - valor de mercado do imóvel i
 v_i - fator de avaliação

Não é este ainda o valor da base de cálculo. Pode-se neste caso estabelecer um percentual, fixo ou variado, dependendo de mais outros fatores, para se chegar ao valor fiscal que é aquele sobre o qual vai incidir a alíquota nominal do imposto. Assim:

$$F_i = f_i V_i$$

Onde: F_i - valor fiscal do imóvel i
 f_i - fator de redução fiscal

E mais:

$$r_i = v_i f_i$$

$$e_i = a r_i$$

Onde: r_i - fator de tributação
 a - alíquota nominal do imposto
 e_i - alíquota efetiva do imposto

De posse destas relações, o imposto incidente sobre um imóvel i , T_i , pode ser expresso indistintamente por:

$$T_i = a F_i = a f_i V_i = a f_i v_i M_i = a r_i M_i = e_i M_i$$

Da manipulação destas variáveis pode-se determinar a

eqüidade administrativa, no conceito de Varsano, ou seja, que resulta atuação direta da administração. Outra modalidade de eqüidade (ou ineqüidade) origina-se das propriedades intrínsecas do imposto.

A eqüidade é definida como a aplicação de tratamento igual para indivíduos que tenham a mesma capacidade de contribuir (eqüidade vertical).

Acontece a ineqüidade intrínseca em virtude da nem sempre existente relação entre a renda do morador e o valor do imóvel. Assim, duas pessoas de rendas diferentes que ocupem imóveis de mesmo valor sofrerão uma carga tributária idêntica. Ou, pessoas de mesma renda, ocupando imóveis de valores diversificados pagarão impostos diferentes.

Mesmo que seja observada uma relação bastante estreita entre a renda do morador e o valor do imóvel, a adoção de uma alíquota única vai provocar outra forma de ineqüidade intrínseca. Isto porque já foi constatado que, à medida que aumenta a renda do morador, menor é a parcela que vai ser utilizada para pagamento do imposto predial. Daí o caráter regressivo deste imposto.

Mesmo com todo esse tipo de problemas o imposto predial representa parcela importante nas receitas municipais em quase todo o mundo. O quadro nº 22 extraído da obra Ricardo Varsano, já mencionada, o demonstra.

QUADRO Nº 22

Comparação entre cidades: o imposto sobre propriedades como fonte de recursos para governos municipais (%)

Cidades	Anos	Receita Tributária				Outras Receitas Próprias	Transfe- rências ^a	Receita Total ^b
		Imposto sobre Proprie- dades	Outros Impostos	Taxas	Total			
Calcutá.....	1968	65,0	6,7	—	71,7	14,4	13,9	100,0
Jacarta.....	1971 ^c	2,0	57,4	1,6	61,0	10,5	28,5	100,0
Manila.....	1964	21,7	12,4	27,1	61,2	12,4	26,4	100,0
Fort-Lamy.....	1970	5,4	18,6	6,5	30,5	15,6	53,7	100,0
Lagos.....	1963	50,9	—	9,1	60,0	—	40,0	100,0
Nairobi.....	1965	23,7	29,1	39,4	92,2	2,8	—	100,0
Estocolmo.....	1968	—	38,3	33,4	71,7	16,3	12,0	100,0
Baltimore.....	1970	28,0	9,0	12,2	49,2	2,5	48,3	100,0
Nova York.....	1969	25,7	17,7	9,6	53,0	2,4	44,7	100,0
São Francisco.....	1969	38,4	5,2	10,0	53,6	7,4	38,9	100,0
Cidade do Mé- xico.....	1963	26,2	44,2	15,4	85,8	14,2	—	100,0
Cidade de Gua- temala.....	1963	20,7	33,3	38,2	92,2	7,8	—	100,0
Bogotá.....	1969	13,0	13,6	55,8 ^d	82,4	3,4	14,0	100,0
Montevideu.....	1958	60,2	17,7	5,3	83,2	16,8	—	100,0
Manaus.....	1974	7,5	—	19,2	26,7	9,7	63,6	100,0
São Luís.....	1974	2,8	2,7	5,9 ^d	11,4	6,6	82,0	100,0
Teresina.....	1974	5,7	3,3	2,7 ^d	11,7	8,5	79,8	100,0
Recife.....	1974	9,4	17,2	9,7 ^d	36,3	8,5	55,2	100,0
Aracaju.....	1974	12,8	14,2	5,1 ^d	32,1	6,0	61,9	100,0
Salvador.....	1974	13,9	18,3	7,3 ^d	39,5	17,3	43,2	100,0
Belo Horizonte..	1974	20,4	9,8	7,5 ^d	37,7	16,2	46,1	100,0
São Paulo.....	1974	18,2	17,7	8,3	44,2	8,8	47,0	100,0
Porto Alegre....	1974	19,5	14,9	5,9	40,3	10,5	49,2	100,0
Goiânia.....	1974	10,5	13,8	10,0	34,3	8,2	57,5	100,0

FONTES: Cidades brasileiras: *Revista de Finanças Públicas* (outubro/novembro/dezembro de 1975); Baltimore: G. E. Peterson (ed.), *Property Tax Reform* (The John C. Lincoln Institute and The Urban Institute, 1973); Demais cidades: R. S. Smith, *op. cit.*

^a Inclui participações em impostos arrecadados por outros níveis de governo.

^b Exclui operações de créditos.

^c Dados de orçamento.

^d Inclui contribuições de melhoria cujos valores são pequenos, exceto em Bogotá.

Nota-se do quadro que, das cidades brasileiras, apenas Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre, em números para 1974, equiparam-se aos demais municípios. Para dados mais recentes, constantes dos quadros nºs 20 e 21, os percentuais pouco se alteram. Pelo contrário, entre 1974 e 1978 observam-se mudanças quase todas para pior, demonstrando em desgaste no papel do IPTU como fonte de receita. (Quadro nº 23).

O problema exposto no parágrafo anterior, incluindo

QUADRO Nº 23

Capitais dos Estados - Brasil

Variação no percentual da participação do IPTU na receita total -
1974 - 1978

CIDADE	1974	1978	VARIAÇÃO
Manaus	7,5%	3,6%	- 3,9%
São Luiz	2,8%	3,0%	+ 0,2%
Teresina	5,7%	2,9%	- 2,8%
Recife	9,4%	8,4%	- 1,0%
Aracaju	12,8%	3,8%	- 9,0%
Salvador	13,9%	12,4%	- 1,5%
Belo Horizonte	20,4%	16,0%	- 4,4%
São Paulo	18,2%	20,0%	+ 1,8%
Porto Alegre	19,5%	15,7%	- 3,8%
Goiânia	10,5%	8,0%	- 2,5%

Fontes: 1974 - Ricardo Varsano

1978 - Síntese de Balanço SEF

idades não capitais, será abordado em seguida. Além dos municípios relacionados na amostra do Quadro nº 20 vai-se utilizar dados obtidos do Projeto CIATA, da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

A utilização deste Projeto justifica-se pelo fato do mesmo propiciar aos municípios os instrumentos, que autores como Musgrave & Musgrave, Wallace Oates, Ricardo Varsano, Fernando Rezende da Silva e Jorge Guilherme Francisconi, em obras citadas, consideram vitais para uma boa gestão do IPTU:

- 1 - cadastro atualizado;
- 2 - instrumento para manutenção do cadastro;
- 3 - Código Tributário eficaz;
- 4 - documentos de cobrança emitidos por computação e letrônica;
- 5 - racionalização de rotinas administrativas;
- 6 - adestramento do pessoal envolvido;
- 7 - custos de implantação e manutenção quase todos supridos pelos governos federal e estadual;
- 8 - campanha publicitária de conscientização do contribuinte;
- 9 - controle do registro e cobrança da dívida ativa;
- 10 - assistência técnica e jurídica permanentes, pelo menos até o ano de 1979.

O IPTU no Brasil

Musgrave & Musgrave indicam que, no ano fiscal 1971/72, nos Estados Unidos, o imposto sobre a propriedade (Property Tax) representou 11,6% do total das receitas do setor público em geral e 62% das receitas locais. (6) Ricardo Varsano, assinala que em quatro países, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra e Irlanda, o imposto sobre propriedades é superior a 3% do PIB, enquanto no Brasil limita-se a 0,3%. (7) Segundo Eliane Lezan (8), em 1968, 1970, 1974 e 1977 as receitas tributárias municipais corresponderam a respectivamente, 3,7, 3,6, 3,8, e 4,1% do total da receita tributária global. Em 1970, as receitas tributárias dos municípios brasileiros corresponderam a 0,6% do PIB de acordo com levantamento efetuado por Amaury Pinto. (9)

Conforme se pode observar, mesmo em se considerando que nos países citados o imposto sobre propriedades abrange terrenos urbanos e rurais, e comparando-se os dados desse imposto com a receita tributária total dos municípios brasileiros, as diferenças são flagrantes. Deve-se acrescentar que mesmo que se some a arrecadação do imposto territorial rural ao IPTU o quadro não muda muito de figura.

Os quadros números 19 e 20 mostraram uma posição estática, referente aos resultados obtidos no ano de 1978.

Vamos agora examinar, em termos dinâmicos, alguns exemplos de evolução do IPTU. Aproveitarei o trabalho de Mario Filipe da Fonseca Galli (10) para mostrar o caso de Petrópolis.

(6) Musgrave & Musgrave, op. cit., pág. 24

(7) Ricardo Varsano, "O Imposto Predial e Territorial Urbano ..." , pág. 588.

(8) Eliane Lezan, op. cit., pág. 86

(9) Amaury Pinto, op. cit., págs, 12 e 15

(10) Galli, op. cit., pág. 49

QUADRO Nº 24

Evolução da arrecadação do IPTU
Município de Petrópolis - 1970/1976.

Anos	Receita Nominal	Receita em Cr\$ de 1976	Variação Nominal %	Variação Real %	Participação do IPTU na Rec. Total %
1970	3.007	15.622	-	-	16,92
1971	3.972	12.418	32,09	- 20,51	17,94
1972	3.981	10.641	0,72	- 14,31	16,00
1973	4.613	10.710	15,88	0,65	14,40
1974	6.161	11.116	33,56	3,79	13,17
1975	8.909	12.586	44,60	13,22	10,60
1976	13.192	13.192	48,07	4,81	7,93

Valores inflacionados pelo IGP, coluna 2, da Conjuntura Econômica
Fonte: Mário Galli, RFP nº 331

Verifica-se um crescimento real inexpressivo, ocorrendo mesmo duas quedas significativas em 1972/71 e 1973/72. Nos dois últimos anos da série, coincidindo com a redução relativa da participação do IPTU, houve utilização de empréstimos como fonte de receitas. E, segundo o autor, dentro da região metropolitana do Rio de Janeiro, à qual Petrópolis está integrada, é município com um desempenho dos mais satisfatórios.

Embora não se possa, a priori, considerar o comportamento de Petrópolis como o do município padrão, o exemplo serve como referência para algumas das observações feitas com a aplicação do Projeto CIATA. Estas observações serão baseadas nos quadros de números 25 e 26. Cabem alguns esclarecimentos de caráter geral sobre o Projeto CIATA.

1 - os ciclos a que se referem os quadros correspondem ao conjunto de municípios que foram atendidos em determinados anos. Assim, o Ciclo III corresponde à implantação do projeto em 1976 e o Ciclo IV ao ano de 1977.

2 - o Projeto atende a municípios na faixa de população 8.000 e 120.000 habitantes, cobrindo portanto 60% das municipalidades brasileiras.

3 - os valores expressos nos quadros referem-se aos valores das receitas do imposto predial e territorial urbano e mais as taxas de serviços urbanos, definidas estas como as taxas pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos, cujo valor usa como base de cálculo a mesma do IPTU.

Pretende-se com a análise destes quadros mostrar uma série de problemas que, em maior ou menor escala, talvez expliquem a pouca participação do IPTU no cômputo das receitas municipais.

O primeiro fator a se destacar diz respeito à situação dos cadastros imobiliários. Comparando-se, nos quadros nº 25 e 26, o número de imóveis na fase de pré-implantação com o da fase de implantação nota-se índices de crescimento da ordem de 185% em São José do Ribamar (MA), 103% em Bezerros (PE), 194% em Vassouras (RJ), 325% em Aracruz (ES) e 220% em Serra (ES). Embora estes sejam valores extremos para os dois ciclos analisados, fica mostrado o estágio de desatualização que existe. Este fenômeno é confirmado ainda pelo fato da existência de redução do número de imóveis cadastrados. Muitos dos casos surgidos originaram-se de erros no processamento de dados, normal em um sistema pioneiro. Muitos desses decréscimos e mesmo novos acréscimos surgem por ocasião da 1ª. manutenção. São Francisco do Conde (BA), por exemplo, apresentou uma redução de 23,5% entre 1975 e 1976, mostrando, no entanto um crescimento de 22,5% entre 1975 e 1977. Vassouras, (RJ) que já apresentara um crescimento de 3.500 para 10.295 imóveis cadastrados entre 1975 e 1976 (194%), aumentou de mais 67,7% entre 1976 e 1977, chegando a 17.262 imóveis.

O ciclo III apresentou um crescimento, no total dos municípios, de 16% entre 1975 e 1976 e de 25,6% entre 1975 e 1977. No ciclo IV os dados revelam 62,6% a mais entre 1975 e 1976 e 71,6% en-

PROJETO CIATA
AValiação DE RESULTADOS Quadro nº 25 (I)
EVOLUÇÃO DO CADASTRO - LANÇAMENTO - ARRECADAÇÃO
IPTU e TSU - CICLO III

MUNICIPIOS	OR	PRE - IMPLANTAÇÃO		IMPLANTAÇÃO — 1976						1ª MANUTENÇÃO — 1977					
		Nº CADASTRO	VALORES ARRECADAÇÃO	Nº CADASTRO	VALORES		% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L	Nº CADASTRO	VALORES		% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L
					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO			
Cassilandia - MT	1a.	1.624	207.307,00	2.742	486.388,93	255.902,00	40,77	52,62	23,44	2.304	624.838,92	496.567,08	2,26	79,47	94,04
Caceres - MT	1a.	4.475	248.251,00	3.848	853.303,06	560.757,00	(14,01)	65,72	125,80	5.729	1.262.774,35	1.245.364,04	32,83	98,62	122,09
Itapipoca - CE	3a.	1.700	33.900,00	2.701	387.700,63	45.707,00	37,06	11,79	34,83	2.664	204.145,19	132.464,03	(1,37)	64,89	189,81
Quixeramobim	3a.	1.600	64.293,00	2.296	350.514,12	146.703,00	30,31	41,85	128,18	2.185	278.774,29	127.782,59	(4,83)	45,84	(14,80)
Bucail - MA	3a.	6.500	107.794,00	7.519	638.265,23	323.689,00	13,55	50,71	200,28	7.405	620.470,52	328.489,00	(1,52)	52,94	1,48
S.J.Ribamar - MA	3a.	1.210	14.597,00	3.448	309.162,18	83.881,00	64,91	27,13	474,64	3.376	221.856,74	93.034,00	(2,09)	41,93	10,91
Campo Maior - PI	3a.	2.236	45.881,00	3.481	304.009,44	192.270,00	35,77	63,24	319,06	3.429	357.116,90	204.109,55	(1,49)	57,15	6,16
Oeiras - PI	3a.	1.280	34.995,00	1.815	205.421,25	100.772,00	29,48	49,06	187,96	2.393	448.945,67	171.103,00	24,15	38,11	69,79
Piracuruca - PI	3a.	1.920	52.888,00	1.809	310.355,66	106.876,00	(5,78)	34,44	102,08	1.828	192.399,21	-	1,04	-	-
Arcoverde - PE	4a.	7.432	214.089,00	9.949	714.510,75	267.910,00	25,30	36,13	25,14	10.582	904.875,50	558.709,83	5,98	61,74	108,54
Belo Jardim - PE	4a.	4.338	44.372,00	5.846	689.625,73	99.510,00	25,80	14,43	124,26	5.802	727.793,00	676.362,07	(0,75)	92,93	579,69
Bezerros - PE	4a.	3.512	140.762,00	7.121	315.320,43	222.804,00	50,68	70,66	58,28	8.106	372.495,10	194.804,91	12,15	52,30	(14,37)
Donito - PE	4a.	2.643	50.197,00	2.451	270.735,24	194.589,00	(7,26)	71,87	287,65	3.143	494.333,60	274.548,04	22,02	55,54	41,09
Carpina - PE	4a.	4.862	313.542,00	7.522	1.622.326,73	528.398,00	35,36	32,57	68,52	7.039	1.597.091,39	964.057,54	(6,42)	60,36	82,45
S.Caetano - PE	4a.	1.258	26.389,00	2.274	128.432,77	45.714,00	44,68	35,59	73,23	2.190	131.411,25	72.558,97	(3,69)	55,22	58,72
Serra Talhada - PE	4a.	4.715	83.510,00	4.200	276.255,87	257.705,00	(10,92)	93,28	268,59	5.413	546.493,39	603.244,26	22,41	110,38	134,08
Batalha - AC	4a.	821	43.260,00	1.159	107.115,62	64.110,00	29,16	59,85	48,20	1.119	159.792,34	91.558,08	(3,45)	57,30	42,81

PROJETO CIATA
AVALIAÇÃO DE RESULTADOS Quadro nº 25 (II)
EVOLUÇÃO DO CADASTRO - LANÇAMENTO - ARRECADAÇÃO
IPTU e TSU - CICLO III

MUNICÍPIOS	DRO	PRE - IMPLANTAÇÃO		IMPLANTAÇÃO — 1976						1ª MANUTENÇÃO — 1977					
		Nº CADASTRO	VALORES ARRECADAÇÃO	Nº CADASTRO	VALORES		% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO A/L	Nº CADASTRO	VALORES		% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO A/L
					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO			
Viçosa - AC	4a.	2.403	32.470,00	2.403	231.813,68	150.668,00	-	65,00	364,02	2.383	230.239,69	145.939,97	(0,83)	63,39	(3,20)
Açu - RN	1a.	2.374	159.579,00	3.835	318.420,01	262.972,00	38,10	82,59	64,79	3.746	578.861,70	430.390,70	(2,32)	74,35	63,66
Caicó	4a.	5.710	160.606,00	6.333	818.320,40	646.311,00	9,84	78,98	302,42	6.122	962.511,09	801.228,77	(3,33)	83,24	73,97
João Câmara - RN	4a.	2.375	23.385,00	2.410	210.010,94	137.791,00	1,45	65,61	489,23	2.433	268.898,31	228.015,00	0,95	84,80	65,43
Macau - RN	4a.	4.223	54.893,00	4.499	307.666,48	120.711,00	6,13	39,23	119,90	4.525	671.648,96	397.820,74	0,57	59,23	229,56
Nova Cruz - RN	4a.	2.801	29.941,00	2.997	173.634,13	106.150,00	6,54	61,13	254,53	3.132	390.166,56	93.088,58	4,31	23,86	(14,03)
Parelhas - RN	4a.	1.701	49.118,00	1.770	122.334,89	107.393,00	3,90	87,79	118,64	1.853	156.599,96	138.490,07	4,48	88,44	28,96
Catu - BA	5a.	4.752	234.631,00	4.546	431.210,91	283.914,00	(4,34)	65,84	21,00	5.604	695.983,72	379.453,63	18,88	54,52	33,65
Muritiba - BA	5a.	2.715	26.143,00	2.669	227.879,06	114.438,00	(1,69)	50,22	337,74	3.128	300.097,73	174.551,24	14,67	58,16	52,23
S.F. Conde - BA	5a.	1.869	740.145,00	1.430	84.202,87	787.907,00	(23,49)	835,72	6,45	2.290	131.180,35	994.156,62	37,55	757,85	19,50
Valença - BA	5a.	4.509	114.516,00	6.392	760.053,37	183.649,00	29,46	24,16	60,37	6.347	720.070,41	279.368,92	(0,70)	38,80	52,12
Barra Piraj - RJ	7a.	13.500	1.028.345,00	9.885	1.658.802,45	1.172.856,00	(26,78)	70,70	14,05	11.108	2.004.974,36	-	11,01	-	-
Vassouras - RJ	7a.	3.500	361.465,00	10.295	2.324.382,43	1.099.514,00	66,00	47,30	204,18	17.262	3.195.300,17	-	40,36	-	-
Alegre - ES	7a.	4.333	358.991,00	2.362	512.276,47	688.704,00	(45,49)	134,44	91,84	3.438	723.461,86	643.982,74	31,30	89,01	(6,90)
Nova Venécia - ES	7a.	5.907	173.427,00	3.647	1.158.631,43	1.042.130,00	(38,26)	89,94	500,90	4.678	1.098.205,02	-	22,40	-	-

PROJETO CIATA
AVALIAÇÃO DE RESULTADOS Quadro nº 25 (III)
EVOLUÇÃO DO CADASTRO - LANÇAMENTO - ARRECADAÇÃO
IPTU e TSU - CICLO III

MUNICIPIOS	ORD	PRE - IMPLANTAÇÃO		IMPLANTAÇÃO — 1976						1ª MANUTENÇÃO — 1977					
		Nº CADASTRO	VALORES ARRECADAÇÃO	Nº CADASTRO	VALORES		% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L	Nº CADASTRO	VALORES		% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADAST. A/L
					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO			
Brasão Norte - SC	9a.	1.500	282.291,00	1.528	469.709,87	292.572,00	1,83	62,29	3,64	1.723	842.774,08	531.549,93	11,32	63,07	81,68
Canoinhas - SC	9a.	5.518	588.000,00	5.222	1.719.078,47	875.580,00	(5,36)	50,93	48,31	5.946	2.393.652,70	1.501.465,81	12,18	62,73	71,48
Ituporanga - SC	9a.	1.500	121.998,00	1.161	263.017,89	197.359,00	(22,60)	75,04	61,77	1.226	906.412,84	555.561,28	5,30	61,29	181,50
S. Joaquim - SC	9a.	3.773	226.986,00	2.904	453.614,43	380.492,00	(23,03)	83,88	67,63	4.162	1.521.124,20	1.071.552,84	30,23	70,44	181,62
Urussanga - SC	9a.	1.201	61.607,00	2.074	220.908,75	171.060,00	42,09	77,43	177,66	2.163	448.368,14	389.320,29	4,11	86,83	127,59
Videira - SC	9a.	1.870	431.320,00	3.861	1.114.340,28	790.959,00	51,57	70,98	83,38	3.892	1.477.093,56	1.169.151,21	0,80	79,15	47,81
Caribaldi - RS	10ª	2.865	347.217,00	3.482	746.820,70	466.227,00	17,72	62,43	34,27	3.624	1.070.105,56	726.957,86	3,92	67,93	55,92
Montenegro - RS	10ª	7.000	423.701,00	6.137	867.391,31	681.852,00	(12,33)	78,61	60,93	7.315	2.607.657,37	1.645.804,80	16,10	63,11	141,37
S. Lourenço Sul - RS	10ª	3.500	521.611,00	3.673	809.426,59	472.454,00	4,84	58,37	(10,40)	3.853	1.292.101,63	991.573,63	4,54	76,74	109,88
Solidade - RS	10ª	4.136	335.133,00	4.651	1.060.935,11	608.734,00	11,07	57,38	81,64	5.073	1.369.122,31	824.587,56	8,32	60,23	35,46
Taquara - RS	10ª	9.885	1.277.114,00	7.644	1.674.689,38	1.206.072,00	(22,67)	72,02	(5,89)	8.974	3.688.589,75	2.479.110,54	14,92	67,21	105,55
Veranópolis - RS	10ª	5.000	250.897,00	2.953	406.295,70	308.570,00	(40,94)	75,95	22,99	2.985	802.740,83	596.480,45	1,08	74,31	93,30
BRASIL		162.546	10.242.257,00	180.949	27.142.319,75	16.854.336,00	10,17	62,10	60,77	204.192	39.693.550,22	22.603.719,97	11,38	43,05	25,41

PROJETO CIATA

Quadro nº 26 (I)

APURAÇÃO DE RESULTADOS

EVOLUÇÃO DO CADASTRO - LANÇAMENTO - ARRECADAÇÃO

CICLO IV - IPTU - TSU

MUNICIPIOS	URO	PRE - IMPLANTAÇÃO		IMPLANTAÇÃO						1ª MANUTENCAO					
		Nº CADAS TRO	VALORES ARRECADADOS	Nº CADAS TRO	VALORES		% DE EVO- LUÇÃO DO CADASTRO	% DE E- VOLU- ÇÃO A/L	% DE EVO LUÇÃO CRESCIMEN- TO ARREC.	Nº CADAS TRO	VALORES		% DE EVO- LUÇÃO DO CADAS- TRO	% DE EVO- LUÇÃO A/L	% DE EVO LUÇÃO CRESCIMEN- TO ARREC.
					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO			
JACIARA-MT	1a	7030	87.886,44	7039	496.099,77	190.265,94	0,55	38,35	116,49	7579	681.272,12	314.042,00	7,12	46,10	65,05
BARBALHA-CE	3a	1577	131.379,35	2371	275.920,43	259.020,00	33,49	93,87	97,15	2409	377.360,69	311.787,81	1,58	82,02	20,37
BREJO SANTO-CE		1830	57.529,00	2319	375.931,68	185.348,29	22,38	49,30	222,18	2384	368.917,85	-	2,73	-	-
CRATO-CE		8834	221.200,00	9096	2.909.330,88	1.419.420,40	2,88	48,79	541,69	11879	3.172.424,03	2.107.629,00	23,43	66,44	48,49
ICÓ-CE		2140	104.505,00	2595	418.535,16	185.348,29	17,53	44,28	77,36	2613	433.984,29	341.052,00	0,69	78,59	84,01
IPÔ-CE		1750	27.364,69	2088	146.397,23	94.950,53	16,19	64,86	246,98	2090	168.983,83	52.662,93	0,00	31,16	(44,54)
JOAZEIRO DO NORTE-CE		23001	366.362,00	28626	14.913.338,11	1.627.724,40	19,65	10,91	344,29	27660	16.119.021,68	1.961.659,00	(3,37)	12,17	20,52
MORADA NOVA-CE		2017	27.256,00	2396	150.317,40	109.384,76	15,82	72,77	301,32	2395	175.072,49	143.249,00	0,00	81,82	30,96
SÃO BENEDITO-CE		270	6.311,00	1651	193.045,95	131.524,33	47,40	68,13	1984,05	1591	201.826,51	179.957,00	(3,63)	89,16	36,82
UBAJARA-CE		823	6.997,00	1219	371.673,03	96.443,22	32,49	26,01	1278,35	996	257.070,08	143.149,00	(18,29)	55,68	48,43
VIÇOSA DO CEARÁ-CE		348	7.931,20	770	71.899,17	39.652,89	54,81	55,15	399,96	723	75.458,35	-	(6,10)	-	-
AGUA BRANCA-PI		1213	10.731,80	1769	202.376,00	-	31,43	-	-	1780	84.062,52	72.208,00	0,62	85,90	-
BATALHA-PI		175	10.234,00	469	36.906,33	26.421,39	62,69	71,59	158,17	501	38.846,20	25.436,00	6,39	65,48	(3,73)
CASTELO DO PIAUÍ-PI		641	-	1007	37.541,72	30.153,50	36,35	80,32	-	1029	37.520,37	29.511,74	2,11	78,66	(2,13)
ESPARANTINA-PI		2706	28.443,00	2312	242.705,44	134.639,48	(14,56)	55,47	373,36	2234	221.358,50	200.527,43	(3,37)	90,59	48,94
ELESBÃO VELOSO-PI		1300	5.699,00	1306	40.061,87	30.483,92	0,46	76,09	434,90	1436	55.381,99	52.840,94	9,05	55,41	73,34
JOSÉ DE FREITAS-PI		1531	25.903,00	1495	205.329,81	85.368,24	2,35	41,58	229,57	1337	95.537,87	126.876,97	(10,57)	132,80	48,62
PEDRO SEGUNDO-PI		1459	3.399,00	1615	113.549,27	-	9,66	-	-	1617	99.221,64	81.720,33	-	82,36	-
VALENÇA PIAUÍ-PI		501	21.172,50	1703	139.287,88	100.289,93	70,58	72,00	373,68	1698	127.739,41	144.211,02	(0,29)	112,89	43,79
SIMPLICIO MENDES-PI		630	14.904,80	949	59.676,02	44.135,00	33,61	73,96	196,11	1018	61.642,02	36.265,45	6,78	58,83	(17,83)
GOIANA-PE	4a	6543	74.345,12	9810	1.388.295,75	642.380,17	33,30	46,27	764,05	10006	1.404.695,65	713.321,40	1,96	50,78	11,04
LIMOEIRO-PE		10180	500.707,52	8330	1.547.269,48	651.633,84	(18,17)	42,12	30,14	8939	1.710.965,33	1.371.057,10	6,81	80,13	110,40
MACAPARANA-PE		892	7.021,30	1195	90.901,00	57.676,36	25,36	71,54	724,30	1303	83.502,70	58.901,27	8,29	70,54	1,77
PALMARES-PE		7854	282.775,83	10073	1.192.943,25	421.229,59	21,73	35,31	48,96	9818	1.257.792,50	1.111.042,40	(2,53)	88,33	163,76
ATALAIA-AL		2318	- 56.007,41	2725	615.461,81	129.427,72	14,94	21,03	131,09	2742	611.696,71	282.647,23	0,62	46,21	118,38

PROJETO CIATA

Quadro nº 26 (II)

APURAÇÃO DE RESULTADOS EVOLUÇÃO DO CADASTRO - LANÇAMENTO - ARRECADAÇÃO CICLO IV - IPTU - TSU

MUNICIPIOS	URO	PRE - IMPLANTAÇÃO		IMPLANTAÇÃO						1ª MANUTENCAO					
		Nº CADAS TRO	VALORES ARRECADADOS	Nº CADAS TRO	VALORES		% DE EVO- LUÇÃO DO CADASTRO	% DE E- VOLU- ÇÃO A/L	% DE EVO- LUÇÃO CRESCIMEN- TO ARREC.	Nº CADAS TRO	VALORES		% DE EVO- LUÇÃO DO CADAS TRO	% DE EVO- LUÇÃO A/L	% DE EVO- LUÇÃO CRESCIMEN- TO ARREC.
					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO			
BARRA STº ANTONIO-AL		-	20.576,68	3475	1.742.255,95	301.450,02	-	17,30	1365,00	3852	1.339.590,73	329.567,46	9,79	24,60	9,33
DOIS RIACHOS-AL		538	3.952,53	561	36.609,43	27.722,39	4,09	75,72	601,38	560	41.285,14	29.435,75	(-)	71,30	6,18
MAJOR ISIDORO-AL		1252	25.312,00	1469	169.946,07	-	14,09	-	-	1489	168.491,42	106.944,81	1,34	63,47	-
S.LUIZ QUITENDE-AL		1444	21.623,00	1689	234.686,80	124.489,81	14,51	53,05	475,73	1698	237.601,85	146.492,25	0,53	61,65	17,67
CAJAZEIROS-PB		5602	207.269,00	8075	1.174.330,13	737.587,94	28,15	62,81	255,86	8065	1.150.092,78	-	(-)	-	-
ESPERANÇA-PB		2997	124.440,26	3440	395.710,45	245.255,12	12,88	61,98	97,08	3450	391.046,85	292.630,81	-	74,83	19,32
ITABAIANA-PB		4213	141.992,53	4684	348.723,57	218.695,19	10,06	62,71	54,01	4607	347.673,49	429.283,66	(1,64)	123,47	96,29
RIO TINTO-PB		2922	252.908,01	3781	481.248,59	527.209,43	22,72	109,55	108,45	3832	482.790,85	493.201,94	1,33	102,16	(6,45)
SAPÊ-PB		2335	64.798,32	4887	463.274,91	290.182,04	52,22	62,64	347,82	4939	475.615,53	382.050,63	1,05	80,33	31,66
LAURO FREITAS-BA	5a	8324	689.855,00	20265	9.426.102,92	800.000,00	58,92	8,49	15,96	20290	9.489.813,95	2.732.857,70	0,12	28,80	241,61
S.ANTONIO JESUS-BA		5185	223.343,00	7996	1.128.141,25	726.410,86	35,16	64,39	223,24	8031	1.588.261,04	645.902,25	0,44	40,67	(11,08)
BOA ESPERANÇA-MG	6a	3150	385.902,00	6290	1.176.217,76	1.030.801,02	49,92	87,64	167,11	6918	1.705.596,54	1.557.347,00	9,08	91,31	51,08
CAXAMBÔ-MG		4767	291.415,00	5716	2.118.602,26	-	16,25	-	-	5734	2.397.696,65	1.400.294,30	0,31	58,40	-
CORINTO-MG		5140	490.489,00	6467	2.410.287,08	1.546.678,35	20,52	64,17	215,33	6311	1.509.221,91	1.105.684,10	(2,41)	73,26	(28,51)
ITABIRITO-MG		3433	217.483,23	5706	2.468.954,56	-	39,84	-	-	6300	2.282.592,71	1.577.340,10	9,43	69,10	-
LAGOA PRATA-MG		6092	449.369,70	8168	1.116.617,79	-	25,42	-	-	8227	1.068.639,04	1.581.800,30	0,72	148,02	-
OLIVEIRA-MG		8684	762.396,67	7972	2.984.197,30	-	(8,20)	-	-	8005	3.147.873,11	3.159.249,00	-	100,36	-
BOM JARDIM-RJ	7a	1335	88.381,00	1896	1.440.068,11	-	29,59	-	-	1964	687.760,89	-	3,46	-	-
CACH. MACACÔ-RJ		7425	426.369,00	8541	2.891.418,81	-	13,07	-	-	9289	3.249.758,67	-	8,05	-	-
PIRAÍ-RJ		3907	678.780,28	5815	2.566.671,92	-	32,81	-	-	6440	3.344.157,25	-	9,70	-	-
PORCIUNCULA-RJ		1164	246.630,00	1499	488.477,11	-	21,01	-	-	1533	546.186,12	-	2,22	-	-
ARACRUZ-ES		1714	399.018,00	7294	1.151.425,37	-	76,50	-	-	10318	1.327.058,64	-	29,31	-	-
BAIXO GUANDÔ-ES		3367	219.020,00	4559	607.564,00	-	26,15	-	-	4752	724.974,69	-	4,06	-	-
BARRA S.FRANCISCO-ES		3002	153.147,00	4143	829.736,84	-	27,54	-	-	4368	1.061.720,87	-	5,15	-	-
CONCEIÇÃO BARRA-ES		1572	70.928,00	5160	1.130.632,57	-	69,53	-	-	5461	1.057.470,56	-	5,51	-	-

PROJETO CIATA Quadro nº 26 (III)

APURAÇÃO DE RESULTADOS

EVOLUÇÃO DO CADASTRO - LANÇAMENTO - ARRECADAÇÃO

CICLO IV - IPTU - TSU

MUNICIPIOS	URO	PRE - IMPLANTAÇÃO		IMPLANTAÇÃO						1ª MANUTENCAO					
		Nº CADASTRO	VALORES ARRECADADOS	Nº CADASTRO	VALORES		% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO	% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO CRESCIMENTO ARREC.	Nº CADASTRO	VALORES		% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO	% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO A/L	% DE EVOLUÇÃO DO CADASTRO CRESCIMENTO ARREC.
					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO					LANÇAMENTO	ARRECADAÇÃO			
IUNA-ES	9a	1822	76.278,00	2431	437.505,05	-	25,05	-	-	2512	555.373,67		3,22		
SERRA-ES		20000	1.191.459,00	64113	13.974.731,40	-	68,81	-	-	67570	16.501.842,38		5,12		
JAGUARUNA-SC		1033	65.958,60	33696	2.669.848,26	291.515,66	3.162,00	10,92	341,96	33084	2.359.016,03		(1,82)		
JOAÇABA-SC		8836	1.207.751,40	5805	2.522.800,29	1.556.701,97	(34,30)	61,71	28,89	7207	3.367.216,51		19,45		
S. JOSÉ-SC		18000	879.537,25	19100	7.295.880,55	3.813.374,42	5,76	52,27	333,56	24647	9.656.274,43		22,51		
S. MIGUEL-SC		3300	1.381.913,05	5953	3.579.141,15	2.480.316,36	44,57	69,30	79,48	7113	4.331.356,98		16,31		
B R A S I L		230.938	13.696.922,22	375.577	95.686.602,69	21.367.377,77	38,51	22,33	56,00	396.393	109.605.406,57		5,25		

tre 1975 e 1977, números bem mais expressivos.

A atualização, às vezes a própria organização de um cadastro até então inexistente, e mais a atualização dos valores venais provocaram elevações substanciais das receitas, como se pode observar nas duas colunas "% de Evolução do Crescimento da Arrecadação". São comuns os casos de acréscimo superior a 200%, mesmo naqueles municípios onde houve redução no total dos imóveis cadastrados como, por exemplo Bonito (PE) com - 7,26% no cadastro e 287,65% na arrecadação Serra Talhada (PE), com - 10,92% e 208,89%, Muritiba (BA), com - 1,69% e 336,74% e Nova Venécia (ES), com - 38,26% e 500,9%, Esperantina (PI), com - 14,56% e 373,36%, respectivamente, todos entre a pré-implantação e a implantação.

Cabe ainda salientar o município de Alagoinhas na Bahia, integrante do ciclo V, onde foi alcançado o resultado mais destacado já obtido: em 1977, tinha cadastrados 5.000 imóveis aproximadamente, tendo Cr\$ 1.051,00 como receita do IPTU e mais taxas de serviços urbanos; em 1978, com a aplicação do Projeto CIATA no final de 1977, o cadastro passou para 20.642 imóveis (+ 312,84%) e a arrecadação atingiu Cr\$ 1.815.727,00 com o espantoso acréscimo de 172.661,84%.

Pode parecer que apenas os municípios de menor porte sofrem de "esclerose tributária". O Projeto CIATA, numa forma mais evoluida, embora baseada na mesma filosofia, foi aplicado em Londrina (PR) em 1976. Neste ano, antes da implantação, a receita do IPTU atingiu Cr\$ 14.667.709,98. Em 1977, apesar de uma série de contratempos técnicos e políticos esta receita chegou a Cr\$ 37.443.516,24, ambos dados dos balanços. Portanto um crescimento de 155,28%. Entre 1977 e 1978 houve ainda um crescimento de 59,83% para uma variação no Índice Geral de Preços de 38,7%, para comparação. O valor das ORTN entre dezembro de 1976 e dezembro de 1977 variou de 30,09%. Este é o valor pelo qual pode ser corrigida a base de cálculo do IPTU (valor venal) independente de manifestação das Câmaras Municipais, segundo disposições legais.

Os quadros nºs 25 e 26 permitem mais uma verificação importante. O Projeto CIATA apresenta os valores lançados para os

tributos. (11) Comparando-se as colunas de "Valores: Lançamento e Arrecadação", observa-se na coluna "% de Evolução A/L" o percentual que foi arrecadado em relação ao lançado. O ciclo III apresentou a média de 60,77% em 1976 e apenas 43,05% em 1977. Portanto, apenas estes percentuais da receita potencial do tributo foram alcançados, mostrando um índice de sonegação bastante elevado. Deve ser dado um certo desconto na interpretação desses números pelo fato de terem ocorrido atrasos na entrega dos documentos de arrecadação o que, algumas vezes, provocou o adiamento da arrecadação de um exercício para outro. Esta é uma das causas de aparecerem casos de valores arrecadados superiores aos valores lançados (12) Pode-se, no entanto extrair alguns casos dignos de nota, que negam esta possibilidade. Nova Cruz (RN) apresentou a relação A/L (arrecadação por lançamento) de 61,13% em 1976, caindo para 23,86% em 1977. Valença (BA) mostrou 24,16% em 1976 e 38,8 em 1977. Juazeiro do Norte passou de 10,91% para 15,86% entre 1976 e 1977. Barra de Santo Antonio (AL) evoluiu de 17,3% em 1976 para 26,08% em 1977. As explicações para estas discrepâncias são: alterações feitas manualmente nos documentos emitidos por computador para reduzir o imposto de alguns privilegiados, concessão de anistia e remissões, falta de empenho na cobrança dos débitos fiscais (13) e o mal dimensionamento da base de cálculo provocando elevação muito brusca do imposto individual. Aloízio Barbosa de Araujo et alii, comentam o efeito que provoca a manutenção dos mesmos valores venais dos imóveis e o desgaste político que sofrerão as autoridades para derrotar a inércia e atualizar valores desatualizados

(11) Os valores lançados dos tributos correspondem àqueles pelos quais o processamento do cadastro ou outro instrumento (declarações do imposto de renda, como exemplo) determinam preliminarmente o valor que deveria ser recebido pela administração se todos pagassem os tributos devidos. Representa portanto o potencial de arrecadação do tributo em causa.

(12) Outra explicação para esse problema é o fato de alguns prefei-tos impedirem o cadastramento de certos distritos de suas municipalidades e continuarem a cobrar pelo sistema antigo.

(13) São comuns os casos de guia de cobrança de IPTU permanecerem retidos nas Prefeituras. Houve um caso de uma autoridade fazendária justificar esta omissão com a explicação de que, com o material já distribuído, a receita já chegara ao nível que necessitava.

PROJETO CIATA - EVOLUÇÃO DOS VALORES BASE DE CÁLCULO - CICLO III

1977													1978													% DE VARIAÇÃO	
URO	UF	MUNICÍPIO	VLR. REF.	VLR. BASE M ²	CASA	MTQ	TECH.	GRUPO	INDUST.	LOJA	ESTEC.	VLR. RET.	VLR. BASE M ²	CASA	MTQ	TECH.	GRUPO	INDUST.	LOJA	ESTEC.	VLR. REF.	BASE M ²	% DE VARIAÇÃO	% DE VARIAÇÃO			
18	MT	OSSENDA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
38	CE	CHERES	1.000,00	30,00	50,00	30,00	90,00	220,00	183,00	352,00	418,00	1.000,00	36,00	648,00	468,00	108,00	264,00	219,00	422,00	501,00	1.136,00	501,00	20	20			
		CHERES	1.000,00	25,00	400,00	288,00	67,00	162,00	135,00	260,00	309,00	1.000,00	25,00	400,00	288,00	67,00	162,00	135,00	260,00	309,00	709,00	260,00	-	-			
		CHERES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
		CHERES	1.000,00	30,00	1.000,00	708,00	166,00	405,00	337,00	648,00	770,00	1.000,00	30,00	1.000,00	708,00	166,00	405,00	337,00	648,00	770,00	1.000,00	770,00	-	-			
		CHERES	1.000,00	42,00	240,00	171,00	39,00	94,00	55,00	151,00	180,00	1.000,00	40,00	300,00	213,00	49,00	118,00	69,00	183,00	225,00	1.000,00	183,00	-	25			
		CHERES	1.000,00	40,00	1.120,00	1.080,00	248,00	604,00	504,00	964,00	1.148,00	1.000,00	24,00	912,00	448,00	148,00	362,00	32,00	578,00	668,00	1.000,00	578,00	-	(40)			
		CHERES	1.000,00	2,00	570,00	420,00	96,00	233,00	195,00	373,00	444,00	1.000,00	2,00	572,00	420,00	96,00	233,00	155,00	373,00	444,00	1.000,00	373,00	-	-			
48	PE	ALCANTARA	1.000,00	100,00	750,00	532,00	120,00	300,00	247,00	480,00	570,00	1.000,00	100,00	750,00	532,00	120,00	300,00	247,00	480,00	570,00	1.000,00	570,00	-	-			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	1.080,00	766,00	172,00	432,00	356,00	691,00	820,00	1.000,00	100,00	1.080,00	766,00	172,00	432,00	356,00	691,00	820,00	1.000,00	820,00	-	-			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	300,00	213,00	48,00	120,00	99,00	192,00	228,00	1.000,00	100,00	300,00	213,00	48,00	120,00	99,00	192,00	228,00	1.000,00	228,00	-	37			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	750,00	532,00	120,00	300,00	247,00	480,00	570,00	1.000,00	100,00	750,00	532,00	120,00	300,00	247,00	480,00	570,00	1.000,00	570,00	-	30			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	1.210,00	859,00	193,00	481,00	399,00	774,00	910,00	1.000,00	100,00	1.210,00	859,00	193,00	481,00	399,00	774,00	910,00	1.000,00	910,00	-	-			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	540,00	383,00	46,00	216,00	178,00	345,00	410,00	1.000,00	100,00	540,00	383,00	46,00	216,00	178,00	345,00	410,00	1.000,00	410,00	-	20			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	840,00	596,00	134,00	336,00	277,00	537,00	638,00	1.000,00	100,00	840,00	596,00	134,00	336,00	277,00	537,00	638,00	1.000,00	638,00	-	-			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	1.203,00	866,00	205,00	481,00	409,00	782,00	926,00	1.000,00	100,00	1.203,00	866,00	205,00	481,00	409,00	782,00	926,00	1.000,00	926,00	-	-			
		ALCANTARA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	1.000,00	710,00	100,00	400,00	330,00	640,00	760,00	1.000,00	100,00	1.000,00	710,00	100,00	400,00	330,00	640,00	760,00	1.000,00	760,00	-	-			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	460,00	284,00	1,00	160,00	132,00	256,00	304,00	1.000,00	100,00	460,00	284,00	1,00	160,00	132,00	256,00	304,00	1.000,00	304,00	-	-			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	340,00	241,00	54,00	136,00	112,00	217,00	258,00	1.000,00	100,00	340,00	241,00	54,00	136,00	112,00	217,00	258,00	1.000,00	258,00	-	-			
		ALCANTARA	1.000,00	50,00	2.000,00	1.420,00	320,00	620,00	600,00	1.263,00	1.520,00	1.000,00	100,00	2.000,00	1.420,00	320,00	620,00	600,00	1.263,00	1.520,00	1.000,00	1.520,00	-	100			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	1.000,00	1.136,00	216,00	640,00	528,00	1.024,00	1.216,00	1.000,00	100,00	1.000,00	1.136,00	216,00	640,00	528,00	1.024,00	1.216,00	1.000,00	1.216,00	-	-			
		ALCANTARA	1.000,00	100,00	380,00	269,00	60,00	152,00	125,00	243,00	288,00	1.000,00	100,00	380,00	269,00	60,00	152,00	125,00	243,00	288,00	1.000,00	288,00	-	-			
58	BA	CHERES	1.000,00	30,00	867,00	630,00	147,00	358,00	298,00	573,00	681,00	1.000,00	30,00	975,00	693,00	161,00	393,00	327,00	630,00	749,00	1.000,00	749,00	10	10			
		CHERES	1.000,00	50,00	560,00	359,00	83,00	205,00	171,00	328,00	370,00	1.000,00	50,00	660,00	466,00	107,00	266,00	222,00	436,00	537,00	1.000,00	537,00	30	30			
		CHERES	1.000,00	50,00	303,00	220,00	53,00	130,00	109,00	209,00	240,00	1.000,00	50,00	444,00	313,00	72,00	178,00	149,00	287,00	341,00	1.000,00	341,00	37,5	37,5			
		CHERES	1.000,00	150,00	349,00	261,00	60,00	149,00	124,00	239,00	284,00	1.000,00	150,00	461,00	326,00	75,00	186,00	155,00	298,00	355,00	1.000,00	355,00	25	25			
		CHERES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
		CHERES	1.000,00	100,00	1.000,00	700,00	170,00	410,00	340,00	650,00	780,00	1.000,00	100,00	1.000,00	700,00	170,00	410,00	340,00	650,00	780,00	1.000,00	780,00	-	-			
		CHERES	1.000,00	100,00	620,00	437,00	112,00	262,00	225,00	300,00	352,00	1.000,00	100,00	620,00	437,00	112,00	262,00	225,00	300,00	352,00	1.000,00	352,00	25	25			
		CHERES	1.000,00	100,00	650,00	455,00	117,00	273,00	234,00	312,00	375,00	1.000,00	100,00	650,00	455,00	117,00	273,00	234,00	312,00	375,00	1.000,00	375,00	30	30			
		CHERES	1.000,00	100,00	670,00	464,00	123,00	284,00	245,00	324,00	387,00	1.000,00	100,00	670,00	464,00	123,00	284,00	245,00	324,00	387,00	1.000,00	387,00	37,5	37,5			
		CHERES	1.000,00	100,00	680,00	470,00	125,00	287,00	246,00	326,00	389,00	1.000,00	100,00	680,00	470,00	125,00	287,00	246,00	326,00	389,00	1.000,00	389,00	20	20			
		CHERES	1.000,00	100,00	690,00	475,00	126,00	289,00	247,00	327,00	391,00	1.000,00	100,00	690,00	475,00	126,00	289,00	247,00	327,00	391,00	1.000,00	391,00	37,5	37,5			
		CHERES	1.000,00	100,00	700,00	480,00	127,00	290,00	248,00	328,00	392,00	1.000,00	100,00	700,00	480,00	127,00	290,00	248,00	328,00	392,00	1.000,00	392,00	30	30			
		CHERES	1.000,00	100,00	710,00	485,00	128,00	291,00	249,00	329,00	393,00	1.000,00	100,00	710,00	485,00	128,00	291,00	249,00	329,00	393,00	1.000,00	393,00	30	30			
		CHERES	1.000,00	100,00	720,00	490,00	129,00	292,00	250,00	330,00	394,00	1.000,00	100,00	720,00	490,00	129,00	292,00	250,00	330,00	394,00	1.000,00	394,00	30	30			
		CHERES	1.000,00	100,																							

PROJETO CIATA - EVOLUÇÃO DOS VALORES BASE DE CÁLCULO - CICLO IV

			1977										1978										% DE VARIAÇÃO		
URO	UF	MUNICÍPIO	VLR REF.	VLR BASE M ² T.	VLR M ² DE CONSTRUÇÃO							VLR REF.	VLR BASE M ² T.	VLR M ² DE CONSTRUÇÃO							VLR REF.	BASE M ² T.	M ² CONST.		
					CASA	APT ²	TETH	GALPÃO	INDUST	LOJA	ESPEC			CASA	APT ²	TELH	GALPÃO	INDUST.	LOJA	ESPEC.					
1a	MT	JACIARA	1.000,00	100,00	1.000,00	712,00	166,00	403,00	336,00	646,00	768,00	1.375,00	100,00	1.100,00	720,00	169,00	408,00	340,00	653,00	777,00	37,5	-	2,3		
3a	CE	BAZALHA	1.000,00	80,00	1.250,00	901,00	209,00	507,00	423,00	813,00	966,00	1.000,00	104,00	1.625,00	1.171,00	271,00	659,00	549,00	1.056,00	1.255,00	-	30	30		
		BREJO SANTO	1.000,00	150,00	320,00	231,00	54,00	130,00	108,00	208,00	278,00	1.000,00	150,00	320,00	231,00	51,00	130,00	108,00	208,00	248,00	-	-	-		
		CRATO	1.000,00	200,00	1.500,00	1.074,00	249,00	574,00	504,00	969,00	1.152,00	1.000,00	200,00	1.500,00	1.074,00	249,00	574,00	504,00	969,00	1.152,00	-	-	-		
		ICO	1.000,00	80,00	800,00	571,00	133,00	322,00	268,00	515,00	612,00	1.000,00	92,00	920,00	656,00	152,00	370,00	308,00	592,00	703,00	-	15	15		
		IPU	1.000,00	30,00	400,00	270,00	63,00	152,00	127,00	244,00	290,00	1.000,00	30,00	400,00	270,00	63,00	152,00	127,00	244,00	290,00	-	-	-		
		JOAZEIRO DO NORTE	1.000,00	700,00	960,00	678,00	157,00	302,00	318,00	612,00	727,00	1.000,00	700,00	960,00	678,00	157,00	302,00	318,00	612,00	727,00	-	-	-		
		MORADA NOVA	1.000,00	40,00	500,00	360,00	84,00	203,00	170,00	325,00	387,00	1.000,00	48,00	600,00	432,00	100,00	243,00	204,00	390,00	464,00	-	20	20		
		V. BENEDITO	1.000,00	40,00	400,00	270,00	63,00	152,00	127,00	244,00	290,00	1.000,00	48,00	480,00	324,00	75,00	182,00	152,00	292,00	348,00	-	20	20		
		UBAJAIA	1.000,00	70,00	400,00	270,00	63,00	152,00	127,00	244,00	290,00	1.000,00	77,00	440,00	297,00	69,00	167,00	139,00	268,00	319,00	-	10	10		
		VIÇOSA DO CEARÁ	1.000,00	20,00	400,00	270,00	63,00	152,00	127,00	244,00	290,00	1.000,00	22,00	400,00	297,00	69,00	167,00	139,00	268,00	319,00	-	10	10		
PI		AGUA BRANCA	1.000,00	25,00	1.440,00	1.018,00	233,00	565,00	420,00	805,00	957,00	1.000,00	10,00	576,00	407,00	93,00	226,00	168,00	322,00	372,00	-	(60)	(60)		
		ATALHA	1.000,00	20,00	240,00	161,00	37,00	89,00	75,00	144,00	180,00	1.000,00	20,00	240,00	161,00	37,00	89,00	75,00	144,00	180,00	-	-	-		
		CASTELO PIAUI	1.000,00	9,00	400,00	323,00	74,00	179,00	149,00	287,00	342,00	1.000,00	9,00	400,00	323,00	74,00	179,00	149,00	287,00	342,00	-	-	-		
		ESPAPANTINA	1.000,00	40,00	210,00	152,00	35,00	85,00	71,00	136,00	162,00	1.000,00	40,00	210,00	152,00	35,00	85,00	71,00	136,00	162,00	-	-	-		
		ELESBAO VELOSO	1.000,00	7,00	220,00	161,00	37,00	90,00	75,00	144,00	171,00	1.000,00	10,00	255,00	170,00	34,00	102,00	102,00	170,00	204,00	-	43	15		
		JOSÉ DE FREITAS	1.000,00	20,00	400,00	323,00	74,00	179,00	149,00	287,00	342,00	1.000,00	20,00	400,00	323,00	74,00	179,00	149,00	287,00	342,00	-	-	-		
		PEDRO SEGUNDO	1.000,00	10,00	560,00	407,00	93,00	226,00	189,00	362,00	431,00	1.000,00	10,00	560,00	407,00	93,00	226,00	189,00	32,00	431,00	-	-	-		
		VALENÇA PIAUI	1.000,00	12,00	550,00	387,00	88,00	215,00	179,00	345,00	410,00	1.000,00	13,00	605,00	426,00	97,00	237,00	197,00	379,00	451,00	-	8	10		
		SIMPLICIO MENDES	1.000,00	5,00	630,00	453,00	104,00	288,00	210,00	403,00	547,00	1.000,00	5,00	630,00	453,00	104,00	288,00	210,00	403,00	547,00	-	-	-		
4a	PE	GOIANA	1.000,00	100,00	525,00	372,00	84,00	210,00	173,00	336,00	399,00	1.000,00	100,00	525,00	372,00	84,00	210,00	173,00	336,00	399,00	-	-	-		
		LIMOEIRO	1.000,00	100,00	1.200,00	852,00	192,00	480,00	396,00	768,00	912,00	1.000,00	120,00	1.440,00	1.022,00	230,00	576,00	475,00	921,00	1.094,00	-	20	20		
		MARAPARANA	1.000,00	100,00	300,00	213,00	48,00	110,00	99,00	202,00	228,00	1.000,00	100,00	300,00	213,00	48,00	120,00	99,00	202,00	228,00	-	-	-		
		PALMARES	1.000,00	100,00	1.100,00	781,00	176,00	440,00	363,00	204,00	836,00	1.000,00	100,00	1.100,00	781,00	176,00	440,00	363,00	70,00	836,00	-	-	-		
	AL	ATALAJA	1.000,00	100,00	1.800,00	1.350,00	297,00	720,00	612,00	1.170,00	1.404,00	1.000,00	100,00	1.800,00	1.350,00	297,00	720,00	612,00	1.170,00	1.404,00	-	-	-		
		LAPRA STº ANTONIO	1.000,00	100,00	1.920,00	1.459,00	307,00	768,00	672,00	1.248,00	1.497,00	1.000,00	70,00	1.344,00	1.015,00	214,00	537,00	470,00	873,00	1.047,00	-	(30)	(43)		
		DOIS RIACHOS	1.000,00	100,00	300,00	217,00	50,00	121,00	101,00	194,00	230,00	1.000,00	100,00	300,00	217,00	50,00	121,00	101,00	194,00	230,00	-	-	-		
		MAJ. ISIDORO	1.000,00	100,00	750,00	540,00	127,00	300,00	255,00	487,00	577,00	1.000,00	100,00	750,00	540,00	127,00	300,00	255,00	487,00	577,00	-	-	-		
		S. LUIZ QUITUNDE	1.000,00	100,00	1.500,00	1.086,00	294,00	607,00	505,00	969,00	1.152,00	1.000,00	100,00	1.500,00	1.086,00	294,00	607,00	505,00	969,00	1.152,00	-	-	-		
	PB	CAJAZEIRAS	1.000,00	100,00	1.200,00	852,00	192,00	480,00	396,00	768,00	912,00	1.000,00	100,00	1.200,00	852,00	192,00	480,00	396,00	768,00	912,00	-	-	-		
		ESPERANÇA	1.000,00	100,00	730,00	518,00	117,00	292,00	241,00	467,00	555,00	1.000,00	100,00	730,00	518,00	117,00	292,00	241,00	467,00	555,00	-	-	-		
		ITABAIANA	1.000,00	100,00	552,00	320,00	88,00	221,00	182,00	353,00	420,00	1.200,00	100,00	552,00	320,00	88,00	221,00	182,00	353,00	420,00	20	-	-		

Quadro nº 28 (II)

PROJETO CIATA - EVOLUÇÃO DOS VALORES BASE DE CÁLCULO - CICLO IV (CONTINUAÇÃO)

			1977								1978												
											VLR M2 DE CONSTRUÇÃO								% VARIAÇÃO				
URO	UF	MUNICÍPIO	VLR REF.	VLR BASE M.T	CASA	APT'S	TELH.	GALPÃO	INDUST.	LOJA	ESPEC.	VLR REF.	VLR BASE M.T	CASA	APT'S	TELH.	GALPÃO	INDUST.	LOJA	ESPEC.	VLR REF.	VLR BASE M.T	M2 CONST.
4a	PR	RIO TINTO	1.000,00	100,00	800,00	568,00	128,00	320,00	320,00	512,00	608,00	1.000,00	100,00	800,00	568,00	128,00	320,00	320,00	512,00	608,00	-	-	-
		SAPÉ	1.000,00	40,00	976,00	683,00	162,00	394,00	328,00	631,00	750,00	1.000,00	40,00	976,00	633,00	162,00	394,00	328,00	631,00	750,00	-	-	-
5a	BA	LAURO DE FREITAS	1.000,00	100,00	887,00	630,00	147,00	358,00	298,00	573,00	681,00	1.000,00	100,00	887,00	630,00	147,00	358,00	298,00	573,00	681,00	-	-	-
		STº ANTONIO JESUS	1.000,00	100,00	277,00	196,00	46,00	111,00	93,00	179,00	213,00	1.375,00	137,00	380,00	269,00	63,00	152,00	127,00	246,00	292,00	37,5	37	37
6a	MG	BOA ESPERANÇA	1.000,00	100,00	318,00	213,00	53,00	129,00	107,00	206,00	245,00	1.000,00	100,00	318,00	213,00	53,00	129,00	107,00	206,00	245,00	-	-	-
		CAXAMBO	1.000,00	110,00	700,00	468,00	117,00	283,00	235,00	452,00	538,00	1.370,00	150,00	959,00	641,00	160,00	388,00	322,00	619,00	737,00	37	37	37
		CORINTO	1.000,00	100,00	486,00	353,00	81,00	196,00	164,00	315,00	374,00	1.000,00	100,00	972,00	706,00	162,00	392,00	328,00	630,00	748,00	-	-	100
		ITABIRITO	1.000,00	100,00	716,00	513,00	119,00	289,00	241,00	463,00	55,00	1.000,00	100,00	716,00	513,00	119,00	289,00	241,00	463,00	550,00	-	-	-
		LACGA DA PRATA	1.000,00	100,00	583,00	404,00	97,00	235,00	196,00	348,00	448,00	1.000,00	100,00	583,00	404,00	97,00	235,00	196,00	348,00	448,00	-	-	-
		OLIVEIRA	1.000,00	100,00	243,00	177,00	41,00	98,00	82,00	157,00	181,00	1.200,00	120,00	292,00	2.120,00	49,00	118,00	98,00	188,00	217,00	20	20	20
7a	RJ	BOM JARDIM	1.000,00	40,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	1.200,00	54,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	20	35	-
		CACH. MACACÓ	1.000,00	100,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	1.300,00	130,00	650,00	455,00	117,00	273,00	234,00	312,00	533,00	30	30	30
		PIRAÍ	1.000,00	100,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	1.000,00	100,00	500,00	330,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	-	-	-
		PORCIUNCULA	1.000,00	100,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	1.200,00	120,00	600,00	420,00	108,00	252,00	216,00	288,00	492,00	20	20	20
	ES	ARACRUZ	1.000,00	100,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	1.000,00	100,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	-	-	-
		BAIXO GUANDÓ	1.000,00	100,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	1.200,00	120,00	600,00	420,00	108,00	252,00	216,00	288,00	492,00	20	20	20
		BARRA S. FRANCISCO	1.000,00	100,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	1.300,00	130,00	650,00	455,00	127,00	275,00	234,00	312,00	533,00	30	30	30
		CONCEIÇÃO DA BARRA	1.000,00	100,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	1.300,00	130,00	650,00	455,00	117,00	273,00	234,00	312,00	533,00	30	30	30
		LIMA	1.000,00	100,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	1.300,00	130,00	650,00	455,00	117,00	273,00	234,00	312,00	533,00	30	30	30
		SERRA	1.000,00	100,00	500,00	350,00	90,00	210,00	180,00	240,00	410,00	1.200,00	120,00	600,00	420,00	108,00	252,00	216,00	288,00	492,00	20	20	20
9a	SC	JAGUARUNA	1.000,00	90,00	500,00	355,00	80,00	200,00	165,00	320,00	380,00	1.250,00	113,00	625,00	444,00	109,00	250,00	206,00	400,00	475,00	25	25	25
		JOAÇABA	1.000,00	300,00	1.000,00	710,00	160,00	400,00	330,00	640,00	760,00	1.000,00	100,00	400,00	294,00	64,00	160,00	132,00	256,00	304,00	-	(200)	(60)
		S. JOSÉ	1.000,00	200,00	1.514,00	1.075,00	242,00	605,00	500,00	969,00	1.150,00	1.400,00	200,00	1.514,00	1.075,00	242,00	605,00	500,00	969,00	1.150,00	-	-	-
		S. MIGUEL	1.000,00	100,00	2.676,00	1.904,00	445,00	1.080,00	901,00	1.729,00	2.056,00	1.200,00	120,00	3.211,00	2.285,00	534,00	1.296,00	1.081,00	2.075,00	2.467,00	20	20	20

há anos. (14) Este foi um dos grandes problemas enfrentados pelo Projeto CIATA em sua implantação. A legislação brasileira, conforme já se assinalou, exige manifestação das Câmaras Municipais para aumentar o nível dos impostos acima dos índices de evolução das ORTN. E tem sido uma batalha cruenta, muita das vezes, aprovar os novos Códigos Tributários Municipais e plantas de valores, voltados para a atualização das administrações dos municípios. Assim sendo, quaisquer planos para se chegar progressivamente a um valor mais real da arrecadação do IPTU, esbarram neste empecilho que, no entanto, seria contornável se houvesse uma conscientização perfeita do problema por parte dos poderes municipais. Parece existir a crença que, para conseguir projeção política, o Prefeito deve deixar de arrecadar impostos e não apresentare executar um programa de realizações de amplo alcance social às custas das contribuições dos membros da comunidade. Pode-se ver pelos quadros números 19 e 20 como, na maioria dos casos, o peso maior das receitas municipais recai sobre as transferências. Assim, é possível manter um nível razoável de administração tomando estes recursos como base e eleger um bode expiatório, a exigüidade das transferências, como causa da falta de maiores realizações.

Embora não se disponha ainda de uma série temporal expressiva — o Projeto CIATA foi implantado pela primeira vez, experimentalmente, em 1974 — já se pode observar algumas tendências. Uma delas é a perda da substância do IPTU + TSU nos anos que se seguem ao da implantação, os anos de manutenção, em termos de evolução em valores reais.

Os quadros números 27 e 28 permitem algumas observações que acrescerão novos elementos indicativos da real situação do IPTU no Brasil.

A primeira constatação refere-se aos valores que formam a base de cálculo. Na coluna "Valor base do m² de terreno", ve-

(14) Barbosa de Araujo, Aloísio et alii, Transferências de Impostos aos Estados e Municípios, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973, pág. 123.

rificamos valores que oscilam, no ano de 1977, desde Cr\$ 5,00 em Simplício Mendes (PI), ou Cr\$ 7,00 em Elesbão Veloso (PI) ou Cr\$ 2,00 em Piracuruca (PI), chegando a Cr\$ 275,00 em Ituporanga (SC), Cr\$ 220,00 em São Joaquim (SC) e Cr\$ 700,00 em Juazeiro do Norte para um valor modal de Cr\$ 100,00.

Para o metro quadrado de construção temos, para casas ou apartamentos uma faixa que vai desde Cr\$ 161,00 em Batalha (PE) e Elesbão Veloso (PI) e Cr\$ 152,00 em Esperantina (PE) e até Cr\$ 2.676,00 em São Miguel (SC), Cr\$ 2.000,00 em Macau (RN) e Cr\$ 1.920,00 em Barra de Santo Antonio (AL). Para se ter uma idéia da dispersão, para os 93 municípios cujos dados constam dos quadros, as médias dos valores de metro quadrado de terreno, casa e apartamento são respectivamente Cr\$ 95,74, Cr\$ 724,67 e Cr\$ 525,65.

Os mesmos quadros mostram ainda, ao observar-se os dados de 1978, que apenas 10 dos 94 municípios atualizaram todos os valores no índice autorizado pelo governo: 37,5%. Enquanto isto, 47, ou seja 50%, simplesmente mantiveram os mesmos parâmetros do ano anterior. Isto vai significar que, a não ser pelo crescimento oriundo de novos imóveis, a receita ficará estagnada. A ser mantido este estado de coisas, dentro de pouco tempo, voltará a haver valores irrisórios como base de cálculo dos imóveis.

As diferenças existentes entre as bases de cálculo poderiam ser compensadas com uma alíquota nominal diversificada de modo a se obter uma alíquota real equivalente. No que diz respeito ao Projeto CIATA tal não acontece pois, por questões de economicidade no processamento, o valor nominal é sempre 0,5%. No que concerne às capitais dos estados, o Quadro nº 29 mostra uma vez mais a disparidade de situações encontradas. Comparando-se o quadro das alíquotas com a coluna "A" do Quadro nº 20, constata-se que a alíquota nominal não representa um indicativo eficaz de uma exploração adequada das possibilidades do IPTU. Não adianta um valor elevado para a alíquota nominal se os valores venal, ou fiscal, são baixos ou desatualizados.

Resta verificar o peso de carga tributária do IPTU

Quadro nº 29 (I)

CAPITAIS DOS ESTADOS

ALÍQUOTAS DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

(SITUAÇÃO EM 1979)

CAPITAL	A L Í Q U O T A	
	PREDIAL	TERRITORIAL
ARACAJU	1,0	1,0
BELEM	0,2 - Resid. proprietário 0,4 - Resid. alugado	0,6
BELO HORIZONTE	0,5 - Residencial 1,0 - Comercial ou Indust. 0,75 - Resid. e Com. e/ou Industrial	3,0 a 12,0 -
BRASÍLIA	0,25 - Resid. ocupados p/pro- prietários 1,0 - Edifícios	3,0
CAMPO GRANDE	1,0	1,5
CUIABÁ	1,0	1,5
CURITIBA	1,0	2,0
FLORIANÓPOLIS	0,5	0,5
MACEIÓ	1,0	1,0 a 5,0
MANAUS	5,0	1,0 ou 2,0
NATAL	0,6	0,6
PORTO ALEGRE	0,85 e 1,20	2,5 - 3,5 e 6% (área central)
RECIFE	1,0	2,0
GOIÂNIA	0,3	1,5 - Setores: Central Oes- te, Pedro Ludovico, Bueno, Aeroporto e Funcionários 2,0 - Setor Sul 0,8 - Demais setores

Quadro nº 29 (II)

CAPITAIS DOS ESTADOS

ALÍQUOTAS DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

(SITUAÇÃO EM 1979)

CAPITAL	A L Í Q U O T A	
	PREDIAL	TERRITORIAL
RIO BRANCO	0,5	1,0
RIO DE JANEIRO	0,8	3,0 - 1,5 e 1,0
SALVADOR	0,7 - usado p/proprietário 1,0 - alugado 1,5 - imóveis comerciais e industriais	1,5 (progressivo)
SÃO LUIZ	2,0	2,0
SÃO PAULO	1,2	4,2 - 3,0 e 2,4
TERESINA	0,3 - p/fins residenciais 0,6 - alugado 0,7 - centro/comércio	3,0 - terrenos sem edificações na zona comercial 1,8 - terrenos c/edificação na zona residencial 1,5 - terrenos sem edificações na zona residencial 1,0 - terreno com edificações na zona residencial
VITÓRIA	1,0	1,0 a 5,0
FORTALEZA	1,0	5,0 - terrenos vagos situados na zona comercial 1,0 - idem zona residencial 0,5 - idem zona suburbana

sobre seus contribuintes. Avaliar se esses valores representam um valor demasiado alto para os contribuintes, não admitindo, portanto, sua elevação.

Os quadros números 30 e 31 mostram a evolução do número de imóveis cadastrados nos municípios onde foi aplicado o Projeto CIATA. Concomitantemente calculou-se o valor médio, por imóvel, da soma do IPTU + TSU em cada cidade. Estes valores foram calculados pela divisão da receita arrecadada pelo número de imóveis cadastrados antes da implantação do Projeto. E pela divisão do imposto predial e territorial urbano mais taxa sobre serviços urbanos, em valores lançados, para os anos de implantação e seguinte.

No Ciclo III as médias obtidas dos valores médios por imóvel foram Cr\$ 57,16, Cr\$ 145,13 e Cr\$ 202,14 respectivamente para os três anos mencionados. Para Ciclo IV, implantado um ano após, as médias foram Cr\$ 58,89, Cr\$ 224,44 e Cr\$ 206,29 mais uma vez para os três anos. O Quadro nº 32 faz uma comparação entre esses valores médios acima, já agora também detalhados a nível de regiões geo-econômicas, com o menor valor do salário-mínimo dos anos correspondentes.

Nota-se que ocorre um crescimento mais pronunciado do percentual entre o período anterior ao CIATA e o imediatamente posterior ao Projeto. E esse crescimento é mais saliente para as regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste, mostrando existir certo grau de equidade intrínseca do tributo, se considerarmos estas regiões mais pobres.

Os valores médios cobrados, quando observados como um percentual do salário mínimo mensal, representam valores bastante baixos. O que na verdade representa uma carga pesada é o acréscimo brusco que ocorre quando, de um ano para outro, corrige-se um valor venal fiscal combalido por um longo período de desatualização. Para a maioria dos contribuintes, com o poder aquisitivo cada vez mais achatado pela inflação, sem a correspondente correção dos níveis salariais, como tem sido a política desde 1964, uma elevação do valor do imposto médio de Cr\$ 31,74 para Cr\$ 107,36, ou seja em 238,25%, como ocorreu com os municípios do Norte/Nordeste e

QUADRO Nº 30

PROJETO CIATA - CICLO III

IPTU + TSU - ANTES E APÓS A IMPLANTAÇÃO - NÚMERO DE IMÓVEIS CADASTRADOS E VALOR MÉDIO LANÇADO POR IMÓVEL

CIDADE/ESTADO		PRÉ-IMPLANTAÇÃO		IMPLANTAÇÃO				1º ANO MANUTENÇÃO				
		Nº IMÓVEIS	IPTU + TSU P/ IMÓVEL	Nº IMÓVEIS	VAR % S/PRE	IPTU+TSU P/IMÓVEL	VAR % S/ PRE	Nº IMÓVEIS	VAR. S. ANO ANT.	IPTU+TSU P/IMÓVEL	VAR. S. ANO ANT.	CORR. B.CLC.
Cassilândia	MT	1.624	127,65	2.742	68,84	177,38	38,96	2.804	2,26	222,84	25,63	6
Caceres	MT	4.475	55,48	3.848	-14,01	221,75	299,69	5.729	48,88	220,42	- 0,60	3
Itapipoca	CE	1.700	19,94	2.701	58,88	143,54	619,86	2.664	- 1,37	76,63	-46,61	5
Quixeramobim	CE	1.600	40,18	2.296	43,50	152,66	280,03	2.185	- 4,83	127,59	-54,44	5
Bacabal	MA	6.500	16,58	7.519	15,68	84,89	412,00	7.405	- 1,52	83,79	- 1,30	5
S.J. RIBAMAR	MA	1.210	12,06	3.448	184,96	89,66	643,45	3.376	- 2,09	65,72	-26,70	5
Campo Maior	PI	2.236	20,52	3.481	55,68	87,33	325,58	3.429	- 1,49	104,15	-19,26	3
Oeiras	PI	1.280	27,34	1.815	41,80	113,18	313,97	2.393	31,85	187,61	65,76	4
Piracuruca	PI	1.920	27,55	1.809	- 5,78	171,56	522,72	1.828	1,05	105,25	-38,65	5
Arcoverde	PE	7.432	28,81	9.949	33,87	71,82	149,29	10.582	6,36	85,51	19,06	5
Belo Jardim	PE	4.338	10,23	5.846	34,76	117,97	1.053,18	5.802	- 0,75	125,44	6,33	5
Bezerros	PE	3.512	40,08	7.121	102,76	44,28	10,48	8.106	13,83	45,95	3,77	1
Bonito	PE	2.643	18,99	2.451	- 7,26	110,46	481,67	3.143	28,23	157,28	42,39	3
Carpina	CE	4.862	64,47	7.522	54,71	215,68	234,54	7.039	- 6,42	226,89	5,20	5
S. Caetano	PE	1.258	20,98	2.274	80,76	56,48	169,21	2.190	- 3,69	60,01	6,25	3
Serra Talhada	PE	4.715	17,71	4.200	-10,92	65,78	271,43	5.413	28,88	100,96	53,48	5
Batalha	PE	821	52,69	1.159	41,17	92,42	75,40	1.119	- 3,45	142,80	54,51	5
Viçosa	AL	2.403	13,51	2.403	0%	96,47	614,06	2.383	- 0,83	96,62	0,16	5
Açu	RN	2.374	67,22	3.835	61,54	83,03	23,52	3.746	- 2,32	166,53	100,57	5
Caicó	RN	5.710	28,13	6.333	10,91	129,22	359,36	6.122	- 3,33	157,22	21,67	5
João Camara	RN	2.375	9,85	2.410	1,47	87,14	784,67	2.433	0,95	110,52	26,83	5
Macau	RN	4.223	13,00	4.499	6,54	68,39	426,08	4.525	0,58	148,43	117,03	
Nova Cruz	RN	2.801	10,69	2.997	7,00	57,94	442,00	3.132	4,50	124,57	115,00	5
Parelhas	RN	1.701	28,88	1.770	4,06	60,67	110,08	1.853	4,69	84,51	31,30	5
Catu	BA	4.752	49,38	4.546	- 4,34	94,86	92,10	5.604	23,27	124,19	30,92	3
Muritiba	BA	2.715	9,63	2.669	- 1,69	85,38	786,60	3.128	17,20	95,94	12,37	3
Valença	BA	4.509	25,40	6.392	41,76	118,91	368,15	6.347	- 0,70	113,45	- 4,59	1
Barra do Pirai	RJ	13.500	76,17	9.885	-26,78	167,81	120,31	11.108	12,37	180,50	7,56	3
Vassouras	RJ	3.500	103,28	10.295	194,14	225,78	118,61	17.262	67,67	185,11	-18,01	5
Alegre	ES	4.333	82,85	2.362	-45,49	216,88	161,77	3.438	45,55	210,43	- 2,97	5
Nova Venécia	ES	5.907	29,36	3.647	-38,26	317,69	982,05	4.678	28,27	234,76	-26,10	3
Braço Norte	SC	1.500	188,19	1.528	1,87	307,40	63,35	1.723	12,76	489,13	59,12	3
Canoinhas	SC	5.518	106,56	5.222	- 5,36	167,67	57,35	5.946	13,86	402,56	140,09	1
Ituporanga	SC	1.500	81,33	1.161	-22,60	226,54	178,54	1.226	5,60	739,33	226,36	3
S. Joaquim	SC	3.773	60,16	2.904	-23,03	156,20	159,64	4.162	43,32	365,48	133,98	3
Urussanga	SC	1.201	51,30	2.074	72,69	106,51	107,62	2.163	4,29	207,29	94,62	3
Videira	SC	1.870	230,65	3.861	106,47	288,62	25,13	3.892	0,80	379,52	31,50	1
Caribaldi	RS	2.865	121,19	3.482	21,54	214,48	76,98	3.624	4,08	295,28	37,67	3
Montenegro	RS	7.000	60,53	6.137	-12,33	141,34	133,50	7.315	19,20	356,48	152,21	3
S. Lourenço do Sul	RS	3.500	149,03	3.678	5,09	220,07	47,67	3.853	4,76	335,35	52,38	1
Soledade	RS	4.136	81,03	4.651	12,45	228,11	181,51	5.073	9,07	269,88	18,31	1
Taquara	RS	9.885	129,20	7.644	-22,67	219,09	69,57	8.974	17,40	411,03	87,61	1
Veranópolis	RS	5.000	50,18	2.953	-40,94	137,59	174,19	2.985	1,08	268,92	95,45	1

Fonte: Projeto CIATA

OBS: Foram omitidos alguns municípios de ambos os ciclos

Os valores do IPTU + TSU por imóvel estão em valores correntes

Os números na Coluna atualização da Base de Cálculo significam

- 1 - Bases de Cálculo de todos os imóveis corrigidos pelo valor da ORTN
- 2 - Algumas bases de cálculos corrigidos pelo valor da ORTN para certos tipos de imóveis mas os demais tipos mantidos nos níveis anteriores ou corrigidos abaixo daquele valor
- 3 - Valores de bases de cálculo, todas ou algumas, corrigidas por valores inferiores aos das ORTN
- 4 - Valores reduzidos das bases de cálculo em relação à implantação
- 5 - Valores não atualizados
- 6 - Sem informação

IPTU + TSU - ANTES E APÓS A IMPLANTAÇÃO - NÚMERO DE IMÓVEIS CADASTRADOS E VALOR MÉDIO LANÇADO POR IMÓVEL

CIDADE/ESTADO		PRÉ-IMPLANTAÇÃO		IMPLANTAÇÃO				1º ANO MANUTENÇÃO				
		Nº IMÓVEIS	IPTU + TSU P/ IMÓVEL	Nº IMÓVEIS	VAR. % S/PRE	IPTU+TSU P/IMÓVEL	VAR. % S/PRE	Nº IMÓVEIS	VAR. S. IMPLANT.	IPTU+TSU P/IMÓVEL	VAR. S. IMPLANT.	CORR. B. C.I.C.
Jaciara	MT	7.000	15,55	7.039	0,56	70,48	461,59	7.579	7,67	89,89	27,54	3
Borbalha	CE	1.577	83,31	2.371	50,35	116,37	39,68	2.409	1,60	156,65	34,61	3
Brejo Santo	CE	1.800	31,96	2.319	28,83	162,11	407,23	2.384	2,80	154,75	4,54	5
Crato	CE	8.834	25,04	9.096	2,97	319,85	1.177,36	11.879	30,60	267,06	16,50	5
Icó	CE	2.140	48,83	2.595	21,26	161,29	230,31	2.613	0,69	166,09	2,98	3
Ipu	CE	1.750	15,64	2.088	19,31	70,11	348,27	2.090	0,10	80,85	15,32	5
Juazeiro do Norte	CE	23.001	15,93	28.626	24,46	520,97	3.170,37	27.660	3,37	582,76	11,86	5
Morada Nova	CE	2.017	13,65	2.396	18,79	62,74	359,63	2.395	0,04	73,10	16,51	3
São Benedito	CE	870	7,25	1.651	89,77	116,93	1.512,87	1.591	3,63	126,86	8,49	3
Ubajara	CE	823	8,50	1.219	48,12	304,90	3.487,06	996	18,29	258,10	15,35	3
Viçosa do Ceará	CE	348	22,79	770	121,26	93,38	309,74	723	6,10	104,37	11,77	3
Água Branca	PI	1.213	8,85	1.769	45,84	114,40	1.192,66	1.780	0,62	47,23	58,72	4
Castelo do Piauí	PI	641	15,03	1.007	57,10	37,28	148,04	1.029	2,18	36,46	2,20	5
Esperantina	PI	2.706	10,51	2.312	14,56	104,98	198,86	2.234	3,37	99,09	5,61	5
Elesbão Veloso	PI	1.300	4,38	1.306	0,46	30,68	600,46	1.436	9,95	38,57	25,72	3
José de Freitas	PI	1.531	16,92	1.495	2,35	137,34	711,70	1.337	10,57	71,46	47,97	5
Pedro II	PI	1.459	2,33	1.615	10,69	70,31	2.917,60	1.617	0,12	61,36	12,73	5
Valença do Piauí	PI	501	42,26	1.703	239,92	81,79	93,54	1.698	0,29	75,23	8,02	3
Simplicio Mendes	PI	630	23,66	949	50,63	62,88	165,77	1.018	7,27	60,55	3,71	5
Goiânia	PE	6.543	11,36	9.810	49,93	141,52	1.145,77	10.006	2,00	140,38	0,81	5
Limoeiro	PE	10.180	49,19	8.330	18,17	185,75	277,62	8.939	7,31	191,40	3,04	3
Macaparana	PE	892	7,87	1.195	37,04	67,70	760,23	1.303	9,04	64,09	5,33	5
Palmares	PE	7.884	35,87	10.073	27,77	118,43	230,16	9.818	2,53	128,11	8,17	5
Atalaia	AL	2.318	24,16	2.725	17,56	225,86	834,85	2.742	0,62	233,08	3,20	5
Major Isidoro	AL	1.262	20,06	1.469	3,30	115,69	476,72	1.489	1,36	113,16	2,19	5
Cajazeiras	PB	5.802	35,72	8.075	39,18	145,43	307,14	8.065	0,12	142,60	1,95	5
Esperança	PB	2.997	41,52	3.440	14,78	115,03	177,05	3.450	0,29	113,35	1,46	5
Itabaiana	PB	4.213	33,70	4.684	11,18	74,45	120,92	4.607	1,64	75,47	1,37	3
Rio Tinto	PB	2.922	86,55	3.781	29,40	127,28	241,62	3.832	1,35	125,99	1,01	5
Sapé	PB	2.335	27,75	4.887	109,29	94,80	109,29	4.939	1,06	96,30	1,58	5
Lauro Freitas	BA	8.324	82,88	20.265	143,45	465,14	461,22	20.290	0,12	467,71	0,55	5
Santo Antonio Jesus	BA	5.185	43,07	7.996	54,21	141,09	227,58	8.031	0,44	197,77	40,77	1
Boa Esperança	MG	3.150	122,51	6.290	99,68	186,20	51,99	6.918	9,98	246,54	32,41	1
Caxambu	MG	4.787	60,88	5.716	19,41	370,64	508,80	5.734	0,31	418,15	12,82	3
Corinto	MG	5.140	75,84	6.467	25,82	372,71	391,44	6.311	2,41	239,14	35,84	3
Itabirito	MG	3.433	63,35	5.706	66,21	432,69	583,02	6.300	10,41	362,32	16,26	5
Lagoa Prata	MG	6.092	73,76	8.168	34,08	136,71	85,34	8.227	0,72	129,89	4,99	5
Oliveira	MG	8.684	87,79	7.972	8,20	374,33	326,39	8.005	0,41	393,24	5,05	3
Bom Jardim	RJ	1.335	66,20	1.896	42,02	759,53	1.047,33	1.964	3,59	350,18	53,88	3
Cachoeiro Macau	RJ	7.425	57,42	8.541	15,03	338,53	489,57	9.829	15,08	349,85	3,34	3
Piraí	RJ	3.097	173,73	5.815	48,84	441,39	154,07	6.440	10,75	519,28	17,65	5
Porciúncula	RJ	1.184	208,30	1.499	26,60	325,87	56,44	1.533	2,27	356,29	9,34	3
Araçruz	ES	1.714	232,80	7.294	325,55	157,86	32,19	10.318	41,46	128,62	18,52	5
Baixo Guandu	ES	3.367	65,05	4.559	35,40	133,27	104,87	4.752	4,23	152,56	45,48	3
Barra São Francisco	ES	3.002	51,01	4.143	38,01	200,27	292,61	4.368	5,43	243,07	21,37	3
Conceição Barra	ES	1.572	45,12	5.160	228,24	219,11	385,62	5.461	5,83	193,64	11,62	3
Iuna	ES	1.822	41,86	2.431	33,42	179,97	329,93	2.512	3,33	221,09	22,85	3
Serra	Es	20.000	59,57	64.113	220,57	217,97	265,91	67.507	5,39	244,22	12,04	3
Jaguaruna	SC	1.033	63,85	33.696	3.161,96	79,23	24,09	33.084	1,82	71,30	10,01	3
Joaçaba	SC	8.836	136,69	5.805	34,30	434,59	217,94	7.207	24,15	467,21	7,51	4
São José	SC	18.000	48,86	19.100	6,11	381,98	681,78	24.647	29,04	391,78	2,57	5
São Miguel	SC	3.300	418,76	5.953	90,39	601,23	43,57	7.113	19,49	608,94	1,28	3

M= 58,893077

O²= 70,423218

Val= 4864,0559

Fonte: Projeto CIATA

Obs: Foram omitidos alguns municípios de ambos os ciclos.

Os valores do IPTU + TSU por imóvel estão em valores correntes.

Os números na coluna Atualização da Base de Cálculo significam:

- 1 - Bases de cálculo de todos os imóveis corrigidos pelo valor da ORTN
- 2 - Algumas bases de cálculo corrigidas pelo valor da ORTN para certos tipos de imóveis mas os demais tipos mantidos nos níveis anteriores ou corrigidos abaixo daqueles valor.
- 3 - Valores de bases de cálculo, todos ou algumas, corrigidos por valores inferiores aos da ORTN.
- 4 - Valores reduzidos das bases de cálculo em relação à implantação.
- 5 - Valores não atualizados.

QUADRO Nº 32

COMPARAÇÃO ENTRE O VALOR MÉDIO POR IMÓVEL CADASTRADO PELO PROJETO CIATA
E O VALOR DO MENOR SALÁRIO-MÍNIMO - POR REGIÕES GEO-ECONÔMICAS
CICLOS III E IV - 1975 A 1978

CICLO III	1975 - PRÉ-IMPLANTAÇÃO			1976 - IMPLANTAÇÃO			1977 - 1a. MANUTENÇÃO		
REGIÕES	N/NE/CO	S/SE	GERAL	N/NE/CO	S/SE	GERAL	N/NE/CO	S/SE	GERAL
IPTU + TSU POR IMÓVEL (A)	31,74	100,06	57,16	107,36	208,86	145,13	124,47	256,00	202,14
MENOR SALÁRIO-MÍ- NIMO (B)	376,80	494,40	376,80	544,80	712,80	544,80	787,20	1027,20	787,20
A/B %	8,42%	20,24%	15,17%	19,71%	38,34%	26,64%	15,81%	24,92%	25,68%
CICLO IV	1976 - PRÉ-IMPLANTAÇÃO			1977 - IMPLANTAÇÃO			1978 - 1a. MANUTENÇÃO		
REGIÕES	N/NE/CO	S/SE	GERAL	N/NE/CO	S/SE	GERAL	N/NE/CO	S/SE	GERAL
IPTU + TSU MÉDIA POR IMÓVEL (A)	28,41	107,17	58,59	166,47	317,20	224,44	145,00	304,37	206,29
MENOR SALÁRIO-MÍ- NIMO (B)	544,80	712,80	544,80	787,20	1027,20	787,20	1111,20	1449,20	1111,20
A/B %	5,21%	15,04%	10,75%	21,15%	30,88%	28,81	13,05	21,0%	18,56%

Centro-Oeste, atendidos pelo Projeto CIATA, entre 1975 e 1976, no Ciclo III ou o acréscimo de 485,95% entre 1976 e 1977 no Ciclo IV realmente apresentam um argumento expressivo para explicar os baixos índices observados entre os valores lançados e arrecadados e inexistência da correção dos valores no primeiro anos de manutenção.

Mas, desde que essa correção inicial e as manutenções seguintes não sejam feitas, vai-se acentuar o descompasso existente. E este fato vai provocar um outro fenômeno. A grande maioria das novas construções vêm sendo financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação. Isto faz com que, pelas próprias exigências do Sistema, a legalização e registro dos novos imóveis seja feito pelo seu valor real, atualizado, portanto. Neste caso vai ocorrer simplesmente, por exemplo, uma casa ou apartamento modesto, novo, ficar com um valor fiscal mais elevado, nos cadastros imobiliários das Prefeituras, do que imóveis bem maiores e antigos, com seus valores venais defasados por falta de atualização. Apresenta-se um caso concreto de inequidade fiscal.

Um outro indício de inequidade pode ser extraído do diferencial entre valores lançados e arrecadados. A falta de pagamento dos tributos, total ou parcial, a redução do imposto a pagar, efetuada sem um critério técnico, as isenções ou remissões, fatos estes que explicam aquele diferencial, certamente vão beneficiar apenas uma parcela dos contribuintes, criando uma tributação desigual de iguais.

Falamos acima a respeito do sistema financeiro da habitação. A criação de poupanças, compulsórias ou não, destinadas a incrementar a política habitacional, propiciaram a construção de um número elevado de imóveis, ampliando portanto o universo tributável. E mais, o índice do custo de construção civil, na cidade do Rio de Janeiro, publicado na Conjuntura Econômica, cresceu de 25,1% entre 1974 e 1975, 44,2% entre 1975 e 1976, 51% entre 1976 e 1977 e 37,9% entre 1977 e 1978. (15) Estes números refletem, até certo ponto,

(15) FGV, Conjuntura Econômica, vol. 33, nº 6, junho de 1979, pág. 129.

a valorização média dos imóveis nestes anos. João Sayad, citando pesquisa efetuada, "mostra que os imóveis são considerados investimentos de alta rentabilidade, de baixo risco e não necessariamente os menos líquidos" na opinião dos investidores privados (16). Um outro estudo, da autoria de João Paulo de Almeida Magalhães e Nelson Kuperman (17), analisa a elevação do preço dos imóveis no Rio de Janeiro entre 1972 e 1977, com um incremento médio em torno dos 270% no período, segundo diferentes critérios de avaliação.

Certamente não se pode extrapolar esse valor para todos os municípios brasileiros, principalmente porque o maior fluxo migratório orienta-se para as grandes cidades, gerando aí o aumento da demanda por habitações e por serviços públicos. Houve inclusive municípios do interior que tiveram redução em suas populações.

No entanto é justamente nestas grandes cidades que se avolumam os problemas de falta de recursos e de onde se originam as maiores queixas e reivindicações.

Os quadros números 23 e 24 não refletem esta evolução pois, de maneira geral, nas capitais observadas e no município de Petrópolis, constata-se, inclusive, redução no crescimento da receita do IPTU nos períodos analisados.

O Quadro nº 21 mostra ainda que os municípios de menor porte dependem menos de suas receitas próprias visto que a maior parte de seus recursos provêm de transferências.

Pode-se concluir desta análise que existe um potencial inexplorado nesta fonte de receitas municipais.

Resta uma indagação: se um melhor aproveitamento dessa potencialidade não representaria um fator inflacionário a mais pa

(16) Sayad, João, "Preço da Terra e Mercados Financeiros", Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA/INPES, volume 7, nº 3, dezembro 1977, pág. 650.

(17) Magalhães, João Paulo de Almeida e Kuperman, Nelson, "Causas da Elevação do Preço de Moradias no Município do Rio de Janeiro" Boletim de Conjuntura, FIDERJ, nº 12, ano III, abril 1979, pág. 3.

ra a população. Mas é também inflacionária a solução que vem sendo adotada da busca de empréstimos nos mercados financeiros internos e externos que, embora possam resolver problemas imediatos da carência de recursos, vão onerar as administrações futuras, com os custos de resgate da dívida contraída, acrescida dos encargos, bastante pesados. E a falta de atualização de cadastros e das bases de cálculo vai impedir a geração dos recursos para enfrentar esse peso no futuro.

Supondo-se, como parece óbvio, que há poucas condições de uma elevação da carga tributária, parece-nos que uma alternativa a ser cogitada seria uma redução do volume dos impostos federais, de modo a deixar uma margem maior a ser explorada pelas administrações municipais.

CAPITULO VII

Imposto sobre Serviços (ISS)

O imposto sobre serviços foi criado pela reforma tributária de 1966 para substituir o imposto sobre indústria e profissões até então existente.

A base de cálculo deste último era demais abrangente, fato que criava uma série de dificuldades para sua cobrança e administração, uma das quais era a confusão com a base de cálculo de outros impostos, de outros níveis de competência. Ocorriam então casos de bitributação tais como a cobrança desse imposto como um percentual do imposto de vendas e consignações, funcionando como um verdadeiro adicional. (1)

A adoção do ISS visava disciplinar este estado de coisas através de uma melhor definição das atividades, os "serviços", sujeitos à tributação. Uma das características que lhe foi imposta foi a de um imposto residual, isto é, de maneira geral, devia incidir sobre aquelas atividades econômicas não sujeitas a outra forma de tributação, evitando-se desse modo a bitributação que antes ocorria. (2)

Na redação inicial, a legislação dava um certo grau de liberdade para os municípios efetuarem a tributação. Aos poucos, no entanto, esta capacidade começou a ser restringida pela delimitação dos casos sujeitos ao ISS. Algumas vezes eram reconhecidos certos fatos como sujeitos à tributação, eliminando conflitos com os contribuintes como foi o caso da inclusão das diversões públicas como sujeitas ao imposto. Quando os conflitos passaram a ocorrer entre níveis de competência as decisões passaram quase sempre a ser favoráveis aos níveis mais altos, União e Estados, em detrimento dos municípios. Tal ocorreu nos casos em que a prestação de serviços incluía a aplicação de materiais, em que estes ficavam sujeitos ao ICM apenas

(1) FVG, Comissão de Reforma do MF, Relatório Final, obra citada, pág. 134.

(2) Artigo 24 da Constituição do Brasil.

Uma série de Atos Complementares foi estreitando a faixa de operação dos municípios até que o Decreto-Lei nº 406/68, alterado posteriormente pelo Decreto-Lei nº 834, estabeleceram uma lista em que se relacionava os serviços sujeitos ao ISS.

Ao longo deste trabalho vem-se falando seguidamente em "níveis de governo", que alguns estudiosos consideram inadequado em um regime federal, desde que dê uma idéia de hierarquia. Para quem observa e acompanha o dia a dia da administração pública brasileira, verifica que, na prática, existe de fato uma gradação hierárquica sobretudo uma ascendência da União sobre os demais, e, com menos nitidez, dos estados sobre os municípios.

Geraldo Ataliba insurge-se frequentemente contra esta interpretação, chamando, inclusive, a atenção para o fato de que a Constituição é federal e não Constituição da União. E que estados e municípios, pelo texto constitucional, não estão acima ou abaixo um do outro, mas são entidades equivalentes entre si e à União. (3) Não caberia portanto à União produzir leis complementares que limitassem o direito de estados e municípios extravazando os limites impostos pela Constituição. A única exceção ocorreria nos casos de conflitos de competência.

Estas considerações foram feitas a propósito da lista dos serviços sujeitos à tributação pelo ISS de que se falou acima. Segundo juristas, como Geraldo Ataliba, é inteiramente inconstitucional existir um ato legal que limite o poder de tributar que tenha sido taxativamente atribuído pela Constituição. Como neste caso, "os serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados", muito embora exista a ressalva do "definidos em lei complementar". (4)

(3) Ataliba, Geraldo, Recursos Financeiros Municipais, Palestra proferida na Sessão Magna de Abertura do I Congresso Sul Riograndense de Direito Tributário, Porto Alegre, 25/07/1979.

(4) Constituição Federal, artigo 24, item II.

Sem aprofundar mais esta discussão, cujos argumentos pertencem à doutrina jurídica, esta lista de serviços vem provocando alguns problemas porque a jurisprudência vem considerando-a exaustiva em seu alcance, restringindo ainda mais seu campo de aplicação. Devido ao caráter estático que lhe foi atribuído, ela não vem acompanhando a evolução da vida moderna que tem feito aparecer novas modalidades de serviços que deixam de ser tributados por não constarem da relação em vigor.

Também por um Ato Complementar, o número 34/69, foram determinadas as alíquotas máximas em três modalidades:

- a) obras hidráulicas e de construção civil: até 2%
- b) jogos e diversões públicas: até 10%
- c) demais serviços: até 5%

Com as características, o ISS pode ser considerado como um imposto sobre vendas, no caso de serviços, e seletivo, pois não abrange todos os tipos de serviços. Estão excluídos os serviços bancários e as demais isenções contidas no artigo 19 da Constituição. A tributação ocorre no último estágio da produção. A base de cálculo é o valor do serviço prestado, excluindo-se o material aplicado que é tributado pelo ICM. No caso de pequenas empresas é permitida a cobrança anual tendo por base uma estimativa das receitas obtidas. Para os profissionais liberais, tendo em vista a dificuldade de se avaliar corretamente o valor dos serviços prestados, é cobrada uma taxa anual, geralmente uma fração do salário-mínimo ou algo equivalente.

A cobrança do ISS não se faz nem tomando por base o "benefício recebido" e nem a "capacidade contributiva". Não se pode de maneira direta e objetiva, fazer uma contraposição entre a prestação dos serviços profissionais de um médico e os benefícios que a comunidade proporciona de retorno.

Também sob a ótica da capacidade contributiva inexistente uma perfeita identidade pois, por exemplo, o conserto de um pneu custa o mesmo para um carro pequeno e velho do que para um novo e luxuoso, em tese, ao menos.

A receita do ISS parece encaixar-se no modelo econômico-fiscal para os municípios, proposto por João Luiz de Moraes Barreto (5), em que os impostos teriam uma função sócio-econômica, destinando-se ao custeio dos serviços gerais ou indivisíveis. Os serviços mensuráveis, tais como água, luz, saneamento, etc seriam pagos através de taxas, ou cobranças de preços como cita o autor. Devido à inelasticidade das receitas municipais, as transferências seriam utilizadas como fator de equilíbrio, distribuindo rendas e subsidando aquelas despesas de caráter mais sociais, não cobertas totalmente pelas fontes de recursos específicas.

O ISS, sendo um imposto geral sobre todos os serviços prestados é regressivo. Este caráter de regressividade é ainda mais acentuado em dois outros aspectos. O primeiro deles diz respeito aos profissionais liberais. Como em geral ocorre, estes profissionais pagam uma taxa anual, fração de um valor eleito como base. Ficam então igualados os médicos, dentistas e advogados com vasta clientela e altas rendas e os mesmos profissionais recém-formados em busca de afirmação e prestígio. Ainda neste ramo de atividades, as contribuições das clínicas ou dos escritórios profissionais (de advogados, contadores, etc) representam o somatório das contribuições devidas por cada um dos seus integrantes, fato que iguala, em termos tributários, o titular, ou chefe, ou proprietário e o mais calouro dos componentes do estabelecimento. E, da mesma forma, equipara grandes e pequenas empresas do gênero, desde que tenham o mesmo número de profissionais.

O segundo aspecto da regressividade, é provocado pelo fato de a cobrança se efetuar, alternativamente: (6)

a) no local onde o serviço foi prestado (para serviços localizados, como construção civil, por exemplo);

b) na sede da empresa prestadora de serviços (para serviços de caráter permanente); ou

(5) Barreto, op. cit, pág. 46 - 47

(6) Fernando Rezende da Silva, 1973, pág. 562.

c) no domicílio do prestador de serviços (no caso de profissional individual sem estabelecimento fixo).

Ocorre então a concorrência entre municípios para sediar as empresas prestadoras de serviços, onde acabam levando vantagem os de maior porte pelas maiores possibilidades de desenvolvimento de suas atividades. E, quando os serviços são prestados por uma destas empresas em um município onde a cobrança do ISS não esteja bem estruturada, acontece de duas, uma: ou o imposto simplesmente não é cobrado ou será feito na sede da prestadora. Em ambas alternativas o município menor leva desvantagem, perdendo receita.

Na questão de equidade, as mesmas observações sobre a regressividade aplicam-se para definir o ISS como um imposto que onera por igual todos os contribuintes, independente do nível de renda, desde que se utilizem dos mesmos serviços ou dos mesmos profissionais liberais. Apenas na determinação das alíquotas, existiu certa preocupação em escalonar a carga tributária impondo uma alíquota mais alta sobre jogos e diversões públicas e uma mais baixa sobre a construção civil. Mas, mesmo assim, como assinalou Fernando Rezende, "diversões eminentemente populares, como o futebol, estariam equiparadas a qualquer outro tipo de diversão noturna mais sofisticada"(7)

ISS - aspectos quantitativos

Retornando aos quadros números 20 e 21, verifica-se que as médias das participações do ISS, para os extratos de municípios considerados, no ano de 1978, foram:

Capitais: 11,68%

Municípios de pequeno porte: 3,42%;

Municípios de médio porte : 5,43%; e

Municípios de grande porte : 10,08%

(7) Idem, ibidem, pág. 564.

Comparando-se com os dados do quadro nº 11, que deu a participação média do imposto sobre indústria e profissões no período de 1943/46, para as capitais, em 30,1%, nota-se uma perda relativa de importância do imposto, com o estreitamento da base de cálculo, ao transformar-se em ISS.

Pelas médias obtidas, nota-se claramente que, quanto menor o município, menos expressiva é a participação relativa do ISS. Isto é mais ou menos natural, embora não se possa fazer uma análise mais detalhada pois, em geral, as estatísticas municipais não discriminam as receitas do ISS segundo os tipos de recolhimento. Algumas especulações podem ser feitas, no entanto. As grandes empresas construtoras e também as grandes obras de engenharia encontram-se nos grandes municípios, assim como as empresas de consultoria, projetos diversos, de advocacia, de auditoria, as clínicas médicas, etc. Embora elas possam vir a executar serviços em cidades menores pode ocorrer o fato já mencionado do não pagamento do imposto ou o seu recolhimento nas respectivas sedes.

Deve-se acrescentar como outro fator, mais uma vez, o mais completo despreparo das administrações municipais para cobrar esse imposto. Além disso, nas cidades pequenas geralmente encontram-se apenas pequenas empresas prestadoras de serviços, tornando inviável, econômica e administrativamente, a cobrança.

Estudando os balanços de 1977 de 251 municípios paraenses, onde o nível cultural é relativamente bom em termos de Brasil, constataram-se os seguintes percentuais, não mutuamente exclusivos:

- 16,5% não cobraram ISS;
- 20% tiveram receita de ISS abaixo de Cr\$ 10.000,00 por ano;
- 62% tiveram receitas inferiores a Cr\$ 50.000,00 anuais ou não tiveram receita nenhuma;
- apenas 28% tiveram receitas acima de Cr\$ 100.000,00.

O Quadro nº 33 mostra o panorama para os estados bra-

QUADRO Nº 33
IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS

1976

ESTADOS E TERRITÓRIOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS			
	NÃO COBRAM ISS	COBRAM ISS	SEM INFORMAÇÕES	TOTAL
Andônia	-	2	-	2
Araima	1	1	-	2
Apã	-	-	5	5
Are	1	-	11	12
Azonas	16	12	16	44
Arã	21	25	37	83
Aranhão	57	41	32	130
Auã	48	43	23	114
Arã	14	47	80	141
o Grande do Norte	50	37	63	150
Arãba	78	69	24	171
Arambuco	17	80	67	164
Agoas	26	18	50	94
Argipe	19	37	18	74
Ahia	39	68	229	336
nas Gerais	62	461	199	722
Arãrito Santo	0	52	1	53
o de Janeiro	0	63	1	64
o Paulo	15	255	301	571
Arã	33	248	9	290
nta Catarina	14	178	5	197
o Grande do Sul	9	211	12	232
to Grosso do Sul	-	-	-	-
to Grosso	5	22	11	38
iãs	32	58	133	223
T O T A L	557	2.028	1.327	3.912

ONTE: Secretaria de Economia e Finanças - MF

sileiros em 1976 onde, do total dos municípios, 14,24% não cobram ISS. Se eliminarmos aqueles para os quais não se dispunha de informações o índice sobe para 21,55%.

O Quadro nº 34 mostra, para os exercícios de 1976, 1977 e 1978, a participação do ISS na receita tributária e na receita efetiva dos municípios das capitais. Pode-se verificar que, talvez premidos pela falta de recursos, de maneira geral, tem havido crescimento na participação do ISS em ambas as receitas.

Um outro fator que impede uma representatividade maior do ISS nas receitas dos municípios de menor porte é a pouca quantidade de profissionais liberais nestas cidades, pois estão concentrados nos grandes centros.

Nestes grandes municípios, entretanto, impera a mesma desigualdade de tratamento, observada em relação ao IPTU, conforme mostra o Quadro nº 35. Temos, por exemplo, com o pessoal de nível universitário, contribuições anuais tão díspares como os Cr\$ 12.267,00 de Brasília até os Cr\$ 192,00 de São Luiz.

O Projeto CIATA interfere apenas parcialmente nesta área. O Código Tributário Municipal adotado, estabelece as condições para cobrança do ISS e, ao fazer o cadastro imobiliário, permite relacionar os imóveis cuja exploração representa potencialmente um contribuinte do ISS. Ultimamente, explorando a listagem do imposto de renda referente aos contribuintes da Cédula "D" (profissionais liberais), fornece mais um instrumento que seria um embrião de um cadastro de prestadores de serviço em cada município. Mas os resultados alcançados não têm a repercussão que têm os do IPTU.

As conclusões que se obtém da análise do ISS como fonte de receita municipal são semelhantes às do IPTU. Existe um potencial a ser explorado. Resta saber se a elevação da carga tributária será suportável pelos prestadores e beneficiários dos serviços, pois o custo da tributação é jogado sobre estes últimos.

Uma outra medida seria a eliminação de certas isen-

QUADRO 34

MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS - ARRECADAÇÃO DO ISS
PARTICIPAÇÃO % S/ REC. TRIBUTÁRIA E RECEITA EFETIVA

Cr\$ 1.000,00

	ISS 1976	% REC. TRIB.	% REC. EFET.	ISS 1977	% REC. TRIB.	% REC. EFET.	ISS 1978	% REC. TRIB.	% REC. EFET.
PORTO VELHO	2.769	37	7	5.591	41	7	6.473	40	8
RIO BRANCO	882	16	3	1.537	20	1	2.270	25	3
MANAUS	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BOA VISTA	660	17	1	929	21	2	1.150	18	2
BELÉM	-	-	-	27.736	43	7	45.369	42	10
MACAPÁ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SÃO LUIS	6.721	34	5	9.176	39	5	16.147	43	7
TEREZINA	3.826	44	6	7.676	48	6	13.486	56	7
FORTALEZA	56.731	56	23	84.662	56	18	129.168	62	16
NATAL	8.528	53	10	18.983	40	14	32.789	40	14
JOÃO PESSOA	9.451	35	10	14.738	37	10	22.718	38	11
RECIFE	-	-	-	152.338	48	18	232.298	50	19
MACEIÓ	9.388	41	11	16.182	44	11	32.622	47	13
ARACAJÓ	10.971	48	14	19.429	45	12	35.173	53	13
SALVADOR	112.139	50	23	151.944	49	19	259.631	51	20
BELO HORIZONTE	99.411	32	14	258.210	47	21	425.820	48	21
VITÓRIA	28.375	57	21	49.285	62	23	76.031	62	24
NITERÓI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RIO DE JANEIRO	967.826	54	27	1.546.856	49	26	2.351.300	45	24
SÃO PAULO	1.489.708	38	18	2.176.008	37	18	3.269.773	35	17
CURITIBA	104.081	43	19	178.261	45	19	265.787	46	19
FLORIANÓPOLIS	15.915	34	14	26.283	41	14	41.939	38	15
PORTO ALEGRE	120.739	43	17	203.628	50	19	339.696	52	21
CAMPO GRANDE	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CUIABÁ	5.252	18	7	8.414	30	6	13.524	39	5
GOIÂNIA	-	-	-	46.598	41	15	-	-	-

SEF - CEM - DDI - BANCO DE DADOS

QUADRO Nº 35
IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS

Valores cobrados sobre serviços prestados sob a forma
de trabalho pessoal do próprio contribuinte
- Municípios de Capitais e Distrito Federal -
Valores Anuais

1979

CAPITAIS	UFM Cr\$	NÍVEL UNIVERSITÁRIO		NÍVEL MÉDIO		OUTROS		TAXA ÚNICA	
		%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$
Aracaju	71.250	4	2.850	2	1.425	1	712	-	-
Belém	780	-	-	-	-	-	-	150	1.170
Belo Horizonte	1.500	100	1.500	70	1.050	50	770	-	-
Brasília (1)	4.089	300	12.267	220	8.995	200	8.178	-	-
Campo Grande	-	-	360	-	240	-	192	-	-
Cuiabá	1.250	-	900	-	-	-	-	-	-
Curitiba	-	-	1.890	-	1.134	-	-	-	-
Florianópolis(2)	1.070	-	-	-	-	-	-	-	-
Fortaleza	1.057	200	2.114	33	352	50	528	-	-
Goiânia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
João Pessoa	-	-	1.245	-	830	-	415	-	-
Maceió	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manaus	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Natal	1.100	125	1.375	-	-	75	825	-	-
Porto Alegre	-	-	-	-	-	-	-	-	1.800,00
Recife	1.200	75	900	-	-	50	600	-	-
Rio Branco	-	-	+ 2 anos 685	-	-	-	-	-	-
Rio de Janeiro	-	-	- 2 anos 342	-	685	-	342	-	-
Salvador	1.121	200	2.242	-	-	100	1.121	-	-
São Luis	813	20	162	15	121	5	40	-	-
São Paulo (3)	1.450	-	5.625	42 a 125	-	-	-	-	-
Teresina	1.685	100	1.685	50	842	20	337	-	-
Vitória	-	-	1.087	-	-	-	-	-	-

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças - MF

(1) Brasília possui níveis de 1 a 6 de acordo com a atividade;
o nível 1 corresponde a 3UFM, o 2 a 2UFM, o 3 a 2UFM, o 4
a 1,5UFM, o 5 a 1,2UFM e o 6 a 1UFM

(2) 1 a 2UFM de acordo com a atividade

(3) Nível Médio 42 a 125% do UFM

ções, legais ou impostas arbitrariamente, pelos quais as empresas públicas, sociedades de economia mista e mais as obras públicas, se gundo Geraldo Ataliba (8) sem nenhuma cobertura constitucional, recusam-se a pagar o ISS em seu campo de atividade ou naquelas obras.

Uma terceira medida seria a criação de um plano de adestramento das administrações municipais sobre toda a problemática do ISS a fim de eliminar-se a aura de mistério que parece existir em torno deste tributo na maioria das cidades brasileiras.

(8) Geraldo Ataliba, op. cit.

CAPÍTULO VIII

Fundo de Participação dos Municípios - FPM

Os aspectos teóricos das transferências foram tratados no Capítulo III. As características legais e operacionais do FPM foram analisadas no Capítulo IV.

Nesta parte do trabalho vai-se passar em revista aspectos do critério de distribuição do Fundo e a maneira pela qual ele pode privilegiar ou prejudicar certos municípios ou extratos de municípios com certas características, sobretudo na diversificação dos critérios de distribuição entre capitais e não-capitais.

O FPM é composto por 9% da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados e 9% do imposto sobre a renda. Da arrecadação deste último são deduzidas as parcelas correspondentes à arrecadação, na fonte, incidente sobre a renda de obrigações da dívida pública dos estados, municípios e Distrito Federal e sobre os proventos dos servidores destas entidades e suas autarquias que são receitas destas unidades de governo. Estes percentuais passaram a vigorar a partir de 1979, após terem sido reduzidos dos 10% previstos na Emenda Constitucional nº 1/69 para 5%, pelo Ato Complementar nº 40/68. A Emenda Constitucional nº 5/75 efetuou a elevação gradativa nos exercícios de 1976, 1977 e 1978 para 6%, 7% e 8% respectivamente até atingir o patamar atual de 9%, a partir de 1979.

Do total desses recursos do FPM, 10% são destinados às capitais e 90% aos demais municípios. A distribuição dos recursos pelas capitais é feita em proporção ao coeficiente de participação individual resultantes do produto de um fator representativo da população da capital pelo fator representativo do inverso da renda per capita do estado, conforme constam dos quadros números 4 e 5. O Quadro nº 36 mostra a aplicação prática desses fatores para estabelecer os índices de participação fixados para 1980.

QUADRO Nº 36

PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DE CADA CAPITAL, CALCULADO DE ACORDO COM O
ART. 91, § 1º DA LEI 5.172/66, COM NOVA REDAÇÃO DADA PELO ATO COMPLEMENTAR Nº 15/67

NOME DA CAPITAL	A População	B \$	C Fator art. 91 § 1º, a	D Fator art. 91 § 1º, b	E Coef. C x D art. 91 § 1º	F Percentual de Participação
01 - ARACAM	226.285	0,91	2	2,5	5,00	1,9964
02 - BELÉM	771.665	3,18	3,5	2,0	7,00	5,5955
03 - BELO HORIZONTE	1.557.684	6,42	5	1,4	7,00	5,5955
04 - BOA VISTA	42.973	0,18	2	1,4	2,80	2,2342
05 - BRASÍLIA	763.254	3,15	3,5	0,6	2,10	1,6747
06 - CAMPO GRANDE	190.361	0,74	2	1,4	2,80	2,2342
07 - CUIABÁ	127.913	0,53	2	2,0	4,00	3,1974
08 - CURITIBA	765.716	3,16	3,5	1,4	4,90	3,9169
09 - FLORIANÓPOLIS	167.434	0,69	2	1,2	2,40	1,9145
10 - FORTALEZA	1.109.837	4,57	5	2,5	12,50	9,9920
11 - GOIÂNIA	519.469	2,14	2,5	2,0	5,00	3,9965
12 - JOÃO PESSOA	287.607	1,19	2	2,5	5,00	3,9965
13 - MACAPÁ	108.752	0,45	2	1,2	2,40	1,9145
14 - MACEIÓ	323.601	1,33	2	2,5	5,00	3,9965
15 - MANAUS	398.411	1,60	2	1,4	2,80	2,2342
16 - NATAL	343.679	1,42	2	2,5	5,00	3,9965
17 - PORTO ALEGRE	1.043.964	4,30	4,5	0,8	3,60	2,7777
18 - PORTO VELHO	107.623	0,44	2	1,2	2,40	1,9145
19 - RECIFE	1.249.721	5,15	5	1,9	9,00	7,1942
20 - RIO BRANCO	99.326	0,40	2	1,6	3,20	2,5543
21 - RIO DE JANEIRO	4.957.716	20,02	5	0,6	3,00	2,3943
22 - SALVADOR	1.237.373	5,10	5	2,5	12,50	9,9920
23 - SÃO LUÍS	330.311	1,36	2	2,5	5,00	3,9965
24 - SÃO PAULO	7.199.679	29,67	5	0,4	2,00	1,9944
25 - TERESINA	290.284	1,20	2	2,5	5,00	3,9965
26 - VITÓRIA	161.477	0,64	2	1,6	3,20	2,5543
TOTAL	26.261.675	100,00	-	-	425,10	100,0000

* População e coeficiente alterados na Anexo III, da presente Resolução, uma vez que contribuiu com 15.663 habitantes - o 0,8074 de participação para criação de dois municípios intermunicipais do ACRE: PLACÍDIO DE CASTRO (6156 habitantes/0,4669 de coeficiente) e SALVADOR GUICHARD (9504 habitantes/0,2473 de coeficiente), instalados em 29/03/77 e 06/05/77, respectivamente.

FONTE: Resolução nº 200/79 do TCU

Pelo último censo demográfico, 22,6% da população do Brasil encontrava-se localizada nas capitais dos estados. Como se viu acima, a elas se destinam 10% do FPM, ou, visto por outro ângulo, 26 municípios (0,7% do total) recebem 10% do FPM enquanto os outros ficam com 90%.

Do ponto de vista da redistribuição de recursos, abstraindo-se a análise da representatividade desses 10%, o critério é razoável, pois de acordo com o que ficou mostrado nos quadros números 20 e 21 os municípios de maior porte têm mais alternativas de fontes de receita.

Os critérios de divisão do FPM pelas capitais evidenciam o enfoque redistributivo, dando maior volume de recursos aos mais populosos, compensando-se em parte com o critério do inverso da renda per capita do estado onde se localiza a capital.

Este último aspecto apresenta, no entanto, um problema ao adotar para o município a renda do estado. Quando a população estadual encontra-se concentrada nas capitais o erro evidentemente é menor. Há sempre uma tendência à concentração das atividades econômicas onde se acumula a população.

Quando esta se encontra menos concentrada, no entanto, o sistema de partilha acaba por privilegiar as capitais destes estados em detrimento dos municípios do interior, como ficou demonstrado pelo Quadro nº 7.

Aloisio Barbosa de Araujo e outros, no estudo, mais completo que já se efetuou sobre as finanças estaduais e municipais (1) chegaram a estas conclusões embora os dados apresentados, pelo curto tempo decorrido desde a reforma tributária, não permitissem uma análise mais profunda da potencialidade, méritos e deméritos do sistema.

Sem a profundidade que esse estudo atingiu, procurou-se com os Quadros nº 37 e 38 verificar, embora de maneira superficial, se as tendências verificadas na ocasião vieram a confirmar-se. Além da exigüidade de tempo e de recursos técnicos e materiais para realizar estudo mais completo, houve um lapso na apuração dos dados referentes ao período de 1973 em diante, dados estes a cargo da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Confirmam-se,

(1) Aloisio Barbosa de Araujo, e outros, op. cit., 1973.

Quadro nº 37

MUNICÍPIOS DAS CAPITALS

VARIAÇÃO DO FPM (1966 - 1978), DA POPULAÇÃO E RENDA INTERNA (DOS ESTADOS).

RECEITA DO ISS E VALOR DA COTA DO ICM E DA RECEITA TOTAL

RECEITAS EM VALORES PER CAPITA EM CRUZEIROS DE 1969

MUNICÍPIOS	FPM						POPULAÇÃO	REDA INTERNA	ISS			ICM			RECEITA TOTAL		
	1966	1968	1970	1975	1978	VARIAÇÃO (%) 1970/78			1970	1978	VARIAÇÃO (%) 1970/78	1969	1978	VARIAÇÃO (%) 1969/78	1970	1978	VARIAÇÃO (%) 1970/78
Manaus	0,16	10,66	6,38	6,93	8,21	28,68	40,62	87,74	-	-	-	19,67	40,15	104,12	56,32	151,13	168,34
Belém	0,07	4,06	5,85	8,68	10,36	77,09	34,05	38,16	2,57	5,90	129,57	13,85	17,86	28,95	43,15	61,11	41,62
Rio Branco	0,62	-	20,52	22,81	36,62	78,46	26,61	69,01	0,00	2,37	23600,00	2,46	9,66	292,68	41,39	82,54	99,42
Macapá	-	5,86	3,41	12,38	23,92	601,47	40,95	-	0,82	2,85	247,56	2,40	6,78	182,50	25,48	63,97	151,06
Boa Vista	-	8,60	-	71,43	81,33	-	26,24	92,15	-	2,75	-	0,12	5,70	4.650,00	-	147,12	-
Porto Velho	0,56	5,62	3,22	20,29	-	-	35,88	152,40	0,75	-	-	0,12	-	-	20,69	-	-
S. Luiz	0,18	13,74	4,65	10,28	16,81	261,51	37,54	51,31	0,72	4,86	575,00	13,12	14,13	7,70	42,48	76,60	80,32
Teresina	0,01	15,56	10,83	11,47	18,74	73,04	44,95	40,31	1,58	4,53	186,70	6,60	17,64	167,27	26,15	66,27	153,42
Fortaleza	0,06	3,41	*3,59	4,30	11,82	229,25	46,90	29,32	3,78	11,29	198,68	12,01	21,02	75,02	32,81	73,63	124,41
Natal	0,19	9,86	5,93	6,17	15,26	157,34	46,99	22,89	0,94	9,25	884,04	10,37	19,61	89,10	25,60	67,74	164,61
João Pessoa	0,20	12,01	4,41	8,35	18,47	318,82	44,58	38,92	1,90	7,71	305,79	12,68	19,20	51,42	32,54	71,72	120,41
Recife	-	4,77	3,02	3,94	8,11	168,54	25,49	68,41	5,79	19,12	230,22	32,45	40,57	25,02	58,83	102,47	74,18
Maceio	0,18	11,17	*6,73	7,63	16,90	151,11	34,07	73,76	2,58	10,12	295,25	16,57	23,32	40,74	39,50	81,29	105,80
Aracaju	0,12	13,08	9,65	12,18	23,65	145,08	35,83	42,00	3,03	15,53	412,54	15,11	27,65	82,99	45,81	119,44	160,73
Salvador	-	5,06	4,23	4,98	11,29	166,90	34,71	55,83	9,21	21,02	128,23	25,18	32,44	28,83	71,98	106,07	47,36
Vitória	0,35	20,52	18,36	20,92	22,92	24,28	34,14	65,98	10,42	46,55	346,74	22,91	73,96	222,83	84,07	194,58	131,45
Belo Horizonte	-	4,75	3,19	3,93	5,33	67,08	41,19	57,91	4,29	26,91	527,27	26,25	39,57	50,74	69,31	128,32	85,14
Rio de Janeiro	-	-	-	0,57	0,70	-	23,75	26,42	-	50,06	-	56,46	62,93	11,46	-	211,90	-
S. Paulo	-	0,31	0,28	0,24	0,38	35,71	34,58	103,74	23,82	45,52	91,10	77,71	97,95	26,05	182,18	268,21	47,22
Curitiba	0,08	-	2,82	3,04	6,89	144,33	38,61	57,88	8,56	34,40	301,87	38,19	42,61	11,57	90,89	186,18	104,84
Florianópolis	0,32	7,06	4,21	20,81	16,32	270,07	28,24	90,46	6,25	25,54	308,64	13,21	16,58	25,51	48,30	173,39	258,99
Porto Alegre	-	2,92	2,22	2,42	3,95	77,93	26,08	93,28	10,57	33,42	216,18	50,71	59,39	17,12	105,55	162,65	54,10
Campo Grande	-	-	*2,52	9,08	5,68	125,40	49,58	-133,94	-	18,43	-	*11,32	41,29	264,75	-	179,72	-
Cuiabá	0,49	21,08	7,75	14,37	26,90	247,10	40,49	46,82	2,40	10,43	334,58	11,27	32,96	192,46	48,58	234,26	382,21
Goiania	0,15	2,71	4,39	3,98	10,00	127,79	57,85	46,79	3,62	13,16	263,54	15,83	30,01	89,58	45,05	98,95	119,64

NOTAS SOBRE O QUADRO Nº 37

- 1 - Dados de 1966 a 1970 retirados de "Transferências de Impostos aos Estados e Municípios" de Aloisio Barbosa de Araujo, et alii, 1973, exceto Receita total.
- 2 - Dados do FPM para 1975, obtidos na Revista de Finanças Públicas nº 331.
- 3 - Dados para 1978, obtidos a partir das Sínteses de Balanço para 1978, assim com a "Receita Total" para 1970.
- 4 - População para 1975 extraída da Resolução nº 200/79 do Tribunal de Contas da União, muito embora os dados tenham sido adotados para 1979.
- 5 - Dados de populações para 1978, obtidos por extrapolação do crescimento geométrico entre 1970 e 1975, supondo-se um crescimento constante no período.
- 6 - Valores de 1975 a 1978 deflacionados para 1969 pelo IGP, disponibilidade interna, coluna 2 da Conjuntura Econômica.
- 7 - Rendas Internas per capita de 1969 dos territórios de Roraima e Rondonia e do Estado do Acre obtidos do Almanaque Abril, edição de 1976.
- 8 - Renda Interna per capita dos estados, para 1969, extraída de Araujo, 1973, e para o exercício de 1975 da Resolução nº 200 do TCU.
- 9 - Em todo o período considerado, Campo Grande ainda não era capital de Estado.
- 10 - A ausência de Brasília e de dados do Rio de Janeiro para 1970 deve-se ao fato de, em ambos os casos, os municípios têm ou tiveram a condição de Estado, recebendo, portanto, FPE e FPM.
- 11 - Dos valores lançados como "Receita Total" foram abolidas as operações de crédito em 1970 e 1978.

. QUADRO Nº 38
BALANÇOS 1978
MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO INTERIOR
VALORES PER CAPITA EM CRUZEIROS DE 1969

M U N I C Í P I O S	Receita Tributária			F P M			Cota-Parte do ICM		Variação	População
	1970	1978	Variação % 70/78	1970	1978	Variação % 70/78	1970	1978	% 70/78	Variação % 70/78
Pequeno Porte										
Breves PA*	0,40	1,37	242,50	6,93	17,66	154,83	3,42	8,98	162,57	16,30
Oeiras PI*	0,25	0,50	100,00	6,12	15,67	156,05	1,85	4,27	130,81	31,56
Maraugauape CE	1,00	2,79	179,00	4,99	12,81	156,71	5,03	15,38	205,77	28,73
Tobias Barreto SE*	3,70	29,87	707,30	6,82	19,57	186,95	5,05	2,10	(-58,41)	17,46
Varginha MG	11,90	203,02	1.606,05	5,83	26,91	361,58	41,17	165,44	301,85	13,77
Mangaratiba RJ	17,69	69,35	263,76	11,83	24,73	109,04	2,63	6,50	147,15	38,12
Votuporanta SP	24,05	58,61	143,70	6,97	16,47	136,30	28,87	33,97	17,67	20,94
Estrela d'Oeste SP	17,10	21,65	26,61	12,41	29,03	133,92	31,99	42,17	31,82	(-14,77)
Assaí PR*	10,07	7,66	(-23,93)	10,16	7,66	(-24,61)	68,58	75,57	10,19	(-10,80)
Turvo SC	4,54	6,62	48,76	8,94	26,90	200,89	13,52	30,61	126,41	18,72
Taquari RS	7,95	9,67	21,63	3,96	20,32	413,13	10,12	64,49	537,25	18,02
Montenegro RS	7,79	16,04	105,91	6,35	16,65	162,20	36,24	44,03	21,50	10,19
Médio Porte										
Campo Maior PI*	0,49	0,99	102,04	5,50	13,08	137,82	2,44	4,39	79,92	25,18
Vitória Stº Antão PE*	1,47	5,56	278,23	4,79	12,42	159,29	9,24	12,35	33,66	14,29
Barbacena MG	10,02	14,67	46,41	4,59	13,12	185,84	15,45	30,22	95,60	17,86
Marabá MG	13,12	28,20	114,94	3,40	8,74	157,06	22,62	35,79	58,22	30,85
S. João Mereti RJ	13,62	17,44	28,05	1,40	3,49	149,29	8,37	11,63	38,95	34,97
Guarujá SP*	56,64	215,41	280,31	3,16	9,54	201,90	6,20	48,94	689,35	51,27
Guaratinguetá SP	13,24	25,56	93,05	4,90	13,09	167,14	29,53	39,58	34,03	26,12
Araraquara SP	39,95	63,54	59,05	4,33	10,87	151,04	32,16	63,81	98,41	24,25
Piraquara PR*	13,89	97,10	599,06	6,98	20,85	198,71	2,89	17,32	499,31	28,80
S. Leopoldo RS	15,14	35,54	134,74	4,61	12,41	169,20	42,03	65,20	44,13	43,15
Grande Porte										
Campina Grande PB	6,44	15,13	134,94	2,16	5,40	150,00	16,32	23,37	43,20	35,17
Stº André SP	65,60	70,26	7,10	1,01	2,45	142,57	170,22	175,17	2,91	39,37
São Bernardo SP	87,73	148,81	69,62	2,19	4,52	106,39	284,90	436,67	53,27	56,97
Ribeirão Preto SP	28,02	70,48	151,53	2,00	4,90	145,00	41,55	49,30	18,65	37,24
Santos SP	102,98	126,63	22,97	1,22	3,33	172,95	56,54	71,20	25,93	23,91
Petrópolis RJ	21,94	46,12	110,21	1,12	6,08	442,86	47,40	62,47	31,97	24,23
Londrina PR*	25,57	55,29	116,23	2,49	4,07	63,45	51,43	65,69	27,73	38,30
Blumenau SC	30,43	61,23	101,22	4,02	10,25	154,98	80,59	120,46	49,47	31,97
Caxias do Sul RS	22,91	38,74	69,10	2,75	7,40	169,09	55,27	88,14	59,47	33,80
Novo Hamburgo RS	13,19	52,76	300,00	3,71	10,70	188,41	75,95	80,41	5,87	40,72

- NOTAS: 1 - Municípios assinalados com asterisco foram submetidos ao Projeto CIATA.
2 - Dados para 1970 obtidos a partir dos formulários, oriundos das Prefeituras que deram origem à pesquisa publicada na Revista de Finanças Públicas nº 337, no artigo "Reflexos da Reforma Tributária de 1966 nas Finanças Municipais".
3 - População para 1970 obtidas das publicações do IBGE o Censo de 1970.
4 - População de 1978, obtida da extrapolação dos dados de 1970 e de 1975
5 - Dados de 1978 extraídos das Sínteses de Balanços 1978 (SEF/MF).

no entanto, algumas das dificuldades já enfrentadas pelos autores citados: inexistência de dados de alguns anos, informações incoerentes por erro de interpretação das normas orçamentárias ou de transcrição de dados. Além disso, algumas apurações foram divulgadas a um nível de agregação muito elevado, impedindo uma análise com grau maior de detalhe. (2)

Os quadros números 37 e 38 procuram evidenciar os dados disponíveis mais expressivos. Mesmo assim ainda existem muitas diferenças para os mesmos dados, fato que impede constatar a existência de uma tendência única ou se realmente cada caso representa uma história diferente.

No quadro nº 37 vamos começar pelas colunas representativas da receita total. Modificamos o conceito adotado por Aloisio Barbosa de Araujo e outros no sentido de homogeneizar um pouco mais os dados. Assim optou-se por eliminar desta total a parcela correspondente às operações de crédito. Em 1978, por exemplo, Aracaju conseguiu um empréstimo que representou quase 35% de sua receita (quadro nº 20). A computar-se este valor como integrante da receita total, a receita per capita de Aracaju (em cruzeiros de 1969) seria de Cr\$ 183,53. Eliminando-se as operações de crédito o valor cai para Cr\$ 119,44. Outra parcela que representa uma fonte de receita eventual é a Auxílio e Contribuições que aparece no Quadro nº 20 como "Auxílios". Esta, no entanto, foi mantida no cômputo por representar quase sempre valores menores e por corresponder a incidências mais frequentes e regulares. Utilizou-se o ano de 1970 para comparação por ser o último ano da análise da obra de Araujo, 1973 (3) e por ser este exercício para o qual se dispunha de dados completos para todas as capitais de estados e territórios, exceto de Boa Vista. O Rio de Janeiro foi excluído por ter, em 1970, a condição de município e estado e Brasília por razões idênticas. Mantve-se, entretanto o Rio de Janeiro no Quadro nº 37 pois é o único

(2) Encontram-se, por exemplo, a receita tributária e as transferências cada uma em números globais e conceitos como : receita própria, outras receitas, demais receitas mal definidas, impedindo a desagregação.

(3) Aloisio Barbosa de Araujo e outros, op. cit.

município que admite alguma comparação com São Paulo, somente nos casos em que as receitas são da mesma natureza dos demais.

Em termos de receita total, excluídas as operações de crédito, per capita, constata-se que 11 das 21 capitais de que se dispõe de dados cresceram entre 100 e 170% entre 1970 e 1978. Existem ainda os casos de Florianópolis (com 258,89%) e Cuiabá (com 382,21%) bem acima do valor modal. Dos municípios abaixo deste valor encontramos dois tipos diferentes: Belém, Rio Branco e São Luiz que foram cidades que sofreram a conjugação de fatores: baixa participação das receitas tributárias (respectivamente: 41,06%, 18,05% e 48,52% em 1970, caindo para 21,1%, 11,5% e 14,7% em 1978), crescimento reduzido do ICM (28,95% de Belém e 7,7% de São Luiz entre 1970 e 1978, na participação desta receita de 26,8% em Belém e 18,1% de São Luiz no cômputo da receita total; Rio Branco apresentou crescimento de 292,68% mas sua representatividade é de apenas 11,7%) e crescimento relativamente reduzido da cota do FPM (77,09% e 78,46% para Belém e Rio Branco, para a média nacional de 162,61%, e níveis de participação de 15,5% e 44,4%).

No outro tipo de municípios com crescimento da receita total abaixo do valor modal encontram-se aqueles considerados mais desenvolvidos: Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre e, possivelmente o Rio de Janeiro. Estes municípios já dispunham de uma estrutura administrativa mais capacitada a explorar devidamente o potencial de recursos a sua disposição. Isto certamente dificulta o alcance de elevações bruscas de receitas como ocorre nos casos vistos do Projeto CIATA. Curitiba pode ser incluída naquele grupo, pois também dispunha de um valor per capita elevado para a receita total e o aumento verificado entre 1970 e 1978 foi o mais baixo da faixa modal eleita.

Toda esta análise e as que se seguem foram feitas baseadas em valores per capita. É necessário tecer algumas considerações sobre o problema dos números utilizados como população. Como se sabe, o censo é decenal e os valores para anos intermediários é feito por projeção estatística, de acordo com a tendência observada. Se esta tendência, no período que vai entre dois censos, sofre uma alteração brusca, para mais ou para menos, este fenômeno não é

admitido nos cálculos. Exemplos típicos surgiram no norte do Paraná quando ocorreu o deslocamento da frente da lavoura cafeeira, onde grandes cidades se formaram durante o ápice do surto e acabaram quase se extinguindo com o advento dos anos de geadas.

O próprio Quadro nº 37 mostra uma evolução bastante uniforme da população das capitais. O crescimento médio foi de 37,2% entre o censo de 1970 e o valor extrapolado para 1978. Dentro deste critério, as grandes cidades, de maneira geral, Rio, São Paulo, Recife, Porto Alegre, apresentaram índices menores de crescimento. Somente o censo de 1980 poderá conferir a verdade desta situação.

Baseado no fator população não haveria grandes alterações na parcela do FPM que caberia a cada município de capital de estado. Os dados relativos a 1975 mostram o último ano em que o FPM era formado por 5% da arrecadação do IPI mais imposto de renda (ver quadro nº 3). A partir desse ano, este percentual foi sendo aumentado até atingir 9% em 1979. Em 1978, portanto o percentual havia atingido 8%.

O outro fator que influi na distribuição do FPM é a renda per capita do estado onde está localizada a capital. No Quadro nº 37 mostra-se a evolução entre os valores constante do Quadro VI.11 de Araujo, 1973 e os valores da Resolução nº 200/79 do Tribunal de Contas da União.

Quadro nº 39

CAPITAIS DOS ESTADOS

CRESCIMENTO MÉDIO DA POPULAÇÃO, RENDA INTERNA PER CAPITA E

COTA DO FPM - 1970 a 1978

REGIÃO (ÕES)	POPULAÇÃO	REND. INTER NA P/CAP.	COTA FPM PER CAPITA
N	34,06%	87,89%	196,43%
NE	39,01%	46,97%	185,73%
N/NE/CO	37,15%	64,11%	184,85%
S/SE	32,37%	70,81%	103,33%
TODAS CAPITAIS	37,20%	66,06%	162,61%

O critério da renda (ou inverso da renda) per capita permite melhor distribuição de recursos pois se divide em 13 índices nos quais temos municípios situados em 9 deles (quadro nº 36) , dos quais sete encontram-se com o valor 2,5. O critério de população admite apenas sete níveis, sendo que 15 municípios estão no índice 2, compreendendo desde Boa Vista com menos de 50.000 habitantes e vai até Manaus com cerca de 400.000 habitantes.

Assim sendo, o critério da renda interna per capita do estado, embora com a restrição já feita a respeito do uso desta para a capital, representa um sistema mais justo do ponto de vista redistributivo. Na verdade, aqueles municípios com coeficientes mais elevados em relação ao fator inverso da renda são os mais dependentes dos recursos do FPM.

Para os municípios do interior, no entanto, prevalece apenas o critério da população. Se considerarmos que municípios com populações idênticas têm necessidade iguais, o sistema de distribuição dos recursos é bastante lógico como se pode ver nos quadros números 21 e 38, nas colunas sobre o FPM. Tanto em termos de participação relativa à receita total quanto em função do valor per capita os municípios menores, pelo método de classificação adotado nos dois quadros, recebem parcelas maiores e são mais dependentes do FPM. O que se contesta neste esquema é a identidade de atribuições entre municípios com grandes áreas e população reduzida com outros densamente povoados como aqueles nas periferias de grandes cidades, os chamados municípios dormitórios.

Um outro fator a ressaltar é a concentração dos municípios em faixas que correspondem a determinados coeficientes. O Quadro nº 6 mostrou o esquema de obtenção desses coeficientes, em que se constata um alargamento do intervalo das faixas à medida que vai crescendo o porte dos municípios. O Quadro nº 40 mostra a distribuição dos coeficientes para rateio do FPM em 1980. A última faixa, correspondendo aos 64 municípios com mais de 100.000 habitantes (em 1975) iguala Novo Hamburgo (RS) com pouco mais de 100.000 habitantes com Santo André (SP) com mais de 500.000, ou Nova Iguaçu (RJ) com - 931.954 habitantes.

QUADRO Nº 40

Distribuição dos municípios brasileiros do interior por Estados segundo o coeficiente
de participação no FPM - 1980

ESTADOS E Nº MUNI- CÍPIOS		COEFICIENTES																			
		0,2	0,4	0,6	0,8	1,0	1,2	1,4	1,6	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,4	3,6	3,8	4
Acre	(9)	1	2	-	-	1	3	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alagoas	(93)	7	8	13	11	11	20	9	4	3	2	2	-	1	1	-	-	-	1	-	-
Amapá	(4)	-	2	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amazonas	(43)	1	4	5	5	5	12	5	1	1	-	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Bahia	(335)	1	9	36	49	40	58	53	24	15	15	15	8	2	1	2	2	-	-	2	3
Ceará	(140)	-	5	12	11	13	15	17	14	11	13	11	3	5	2	2	1	1	2	1	1
Esp. Santo	(52)	-	3	5	4	7	7	5	5	4	2	4	1	-	-	-	-	-	2	1	2
Goiás	(222)	9	45	44	32	20	23	12	13	10	6	1	4	-	1	1	-	-	-	-	1
Maranhão	(129)	1	5	7	10	14	31	19	14	8	6	3	2	4	2	-	-	2	1	-	-
Mato Grosso	(37)	3	5	6	1	3	6	4	1	4	1	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-
M. Gr. Sul	(54)	-	6	9	7	5	12	4	2	4	1	1	-	-	1	1	-	1	-	-	-
Minas Gerais	(721)	47	176	105	97	50	90	41	27	19	14	18	13	6	5	3	1	1	-	1	7
Pará	(82)	-	5	10	5	11	16	13	2	8	4	4	-	-	3	-	-	-	-	-	1
Paraíba	(170)	8	25	39	29	13	22	14	7	1	3	4	2	1	1	-	-	-	-	-	1
Paraná	(289)	4	15	33	31	23	45	30	23	15	16	20	12	5	3	2	3	1	1	1	6
Pernambuco	(163)	-	5	10	19	17	34	16	15	9	12	4	6	7	-	2	2	1	-	1	3
Piauí	(113)	3	24	21	15	14	9	7	6	3	2	3	3	1	1	-	-	1	-	-	-
R. G. Norte	(149)	15	43	25	23	11	16	6	3	4	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	1
R. G. Sul	(231)	1	8	20	35	23	44	19	17	11	6	12	7	9	4	1	3	3	3	-	5
R. Janeiro	(63)	-	-	3	1	8	8	6	5	4	2	3	2	3	3	2	1	-	1	-	11
Rondônia	(1)	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Roraima	(1)	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sta. Catarina	(196)	4	31	31	36	23	25	17	9	5	5	1	2	1	-	2	-	1	-	1	2
São Paulo	(570)	28	126	91	64	40	60	39	20	18	14	17	9	5	6	4	2	1	3	3	20
Sergipe	(73)	7	17	15	9	8	7	5	1	2	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		140	570	540	494	362	563	341	214	160	125	130	76	51	34	23	15	13	14	11	64
PERCENTUAL		3,55	14,47	13,71	12,54	9,19	14,29	8,65	5,43	4,06	3,17	3,30	1,93	1,29	0,86	0,58	0,38	0,33	0,36	0,28	1,62

FONTE: Resolução nº 200/79 do Tribunal de Contas da União.

A conclusão a que se chega é que o FPM é uma fonte de recursos estável, significativa para os municípios mais carentes e de pouca expressão para os de maior porte. O Quadro nº 38 mostra o índice de crescimento do valor do FPM per capita bem menos disperso em torno da média 180,15% com um desvio padrão de 81,05.

Se compararmos no mesmo Quadro nº 38 as variações da receita tributária e da cota parte do ICM fica comprovada a afirmação acima.

Com o restabelecimento do nível de 9% do IPI e do imposto de renda para o FPM, confirma-se a tendência observada em Araújo, 1973 de crescimento expressivo do FPM como fonte de receita municipal, para compensar a queda introduzida pelo estreitamento da base tributária própria.

Resta uma observação sobre o problema das vinculações. O estudo de Araújo, 1973, já mostrava que existia apenas um caráter burocratizante na exigência da aplicação daqueles percentuais em educação, saúde e investimento. Isto porque, segundo análise do quadro das despesas por funções e por elementos de despesa, ficara comprovado que todos os municípios já aplicavam nestas funções mais do que o valor exigido por lei. Estudos internos, realizados na Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, confirmam o mesmo diagnóstico para o exercício de 1978.

CAPITULO IX

Cota - parte do ICM

Se no que respeita à distribuição do FPM ao município notou-se uma certa coerência, no sentido de que os municípios de menor porte, dispondo de menores possibilidades de acesso à fonte de recursos próprios, recebiam relativamente cotas per capita mais elevadas e correspondendo a maior peso desse fundo no computo de suas receitas, o mesmo não ocorre com a cota parte do ICM.

Isto acontece em virtude de dois fatores:

1 - menor pujança do ICM como meio gerador de tributos nos estados em que a atividade econômica é mais fraca no setor secundário;

2 - o critério de distribuição dentro de cada estado, tomando como parâmetro o valor agregado daquele imposto no território de cada município, privilegia mais uma vez os locais onde existe maior atividade industrial.

No Brasil, como indústria está concentrada nas Regiões Sul-Sudeste e, dentro delas, no estado de São Paulo, os municípios destas regiões sobretudo os de São Paulo, e dentre estes, os que dispõem de indústrias que agregam valores elevados, recebem as maiores parcelas.

Embora a amostra do Quadro nº 28 não seja das mais expressivas, pois apenas 7 dos 31 municípios pertencem às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, obtiveram-se as médias de Cr\$ 27,89 para o ICM, per capita, para as municipalidades daquelas regiões e Cr\$ 39,35 para o Sul-Sudeste, ambas em cruzeiros de 1969. Esta diferença mediria, grosso modo, a diferença entre estados e onde é maior a concentração industrial para aquelas menos industrializados.

Para se estabelecer a diferenciação entre municípios, o Quadro nº 38 mostra São Bernardo do Campo com Cr\$ 436,67 para 1978, per capita com seus 316.229 habitantes, enquanto que São João de Meriti, com 409.090 habitantes, recebe apenas Cr\$ 11,63 (ambos em cruzeiros 1969), per capita. Esta é a comparação exata entre um municí

pio altamente industrializado e um município "dormitório" em que quase não existe valor agregado na produção, pois as atividades econômicas são exercidas nas cidades em cujas cercanias se situam.

Londrina, por outro lado, que tem sua economia baseada em atividades agrícolas, com quase a mesma população de São Bernardo, e situada na mesma região geo-econômica, tem cota per capita do ICM representando apenas 15% do valor da cidade paulista.

Outro tipo que merece uma análise isolada é o que podemos chamar de município turístico ou de veraneio. Caracteriza-se por uma população fixa relativamente reduzida mas com uma grande quantidade de imóveis pertencentes a moradores de outras cidades, geralmente de bom poder aquisitivo, que para lá se deslocam nas férias ou fins de semana. A população fixa reduzida comprime o valor do FPM e a atividade econômica de caráter industrial, em geral inexpressiva, torna a participação do ICM igualmente pequena. A grande fonte de reursos passa a ser o imposto predial e territorial urbano, pela grande valorização dos terrenos e alto valor venal dos imóveis. As dificuldades que surgem nestes municípios são a da cobrança do IPTU da população flutuante, residente em outros municípios e a expansão constante do perímetro urbano, avançado sobre terrenos tributados pelo imposto territorial rural. Normalmente os prefeitos têm extrema dificuldade em atualizar a área urbana do seu município, não só pelo poderio do INCRA frente às frágeis administrações municipais, mas também pelo desinteresse dos especuladores com terrenos de loteamentos e mesmo de proprietários que preferem o imposto territorial rural, que é bem mais reduzido.

O Quadro nº 38 mostra o exemplo de Guarujá. Em 1978, teve Cr\$ 9,54 de FPM, Cr\$ 48,94 de cota do ICM e Cr\$ 215,41 de IPTU, todos valores per capita e em cruzeiros de 1969. Cabe acrescentar que esta modalidade de município sofre pressões permanentes para expandir a infraestrutura urbana e, muitas vezes, a grandes distâncias. Parece-nos o caso típico de utilização da contribuição de melhoria.

Os Quadros nºs 41 e 42 dão uma idéia do grau de depende

QUADRO Nº 41
MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS (*)
RECEITAS POR FONTE - 1965/1977

Cr\$ 1,00

Especificação	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Rec. Trib. Municipal	2.946.616.359	4.026.090.590	2.784.951.563	3.161.877.623	3.490.520.004	3.574.031.524	3.964.330.959
Transferências Federais	119.218.444	133.014.467	253.026.002	407.594.899	443.382.733	436.137.407	515.089.701
Transferências Estaduais	-	-	2.990.905.334	3.848.244.509	3.786.812.198	4.267.232.318	3.737.295.173
Total de Transferências	119.218.444	133.014.467	3.243.931.336	4.255.839.408	4.230.194.931	4.703.369.725	4.252.384.879
Grau de Dependência - TF	3,9	3,2	4,1	5,5	5,7	5,3	6,3
Grau de Dependência - TE	-	-	49,6	51,9	49,0	51,6	45,1
Grau de Dependência - TT	3,9	3,2	53,8	57,4	54,8	56,8	51,7

Especificação	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Rec. Tributária Municipal	4.996.638.851	5.887.155.542	5.966.301.601	6.376.708.360	7.550.215.105	8.081.020.407
Transferências Federais	627.699.498	572.736.827	662.249.282	732.512.714	803.919.983	1.097.840.936
Transferências Estaduais	5.778.208.332	5.474.185.947	6.074.527.159	6.136.688.651	5.224.116.913	5.931.393.488
Total de Transferências	6.405.907.830	6.046.922.774	6.736.776.441	6.869.201.365	7.028.036.896	7.029.224.424
Grau de Dependência - TF	5,5	4,8	5,2	5,5	5,5	7,3
Grau de Dependência - TE	50,7	45,9	47,8	46,3	42,7	39,2
Grau de Dependência - TT	56,2	50,7	53,0	51,9	48,2	46,5

ÍNDICE GERAL DE PREÇOS (DI) - FGV - BASE: 1977 = 100

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças - MF/SG.

(*) Considerados 14 Municípios.

-: Dados Desconhecidos

FONTE: Revista de Finanças Públicas nº 337

QUADRO Nº 42
MUNICÍPIOS DO BRASIL - RECEITAS POR
PERÍODOS 1957/66 e 1967/77

Cr\$ 1.00

Especificação	M U N I C Í P I O S											
	Amostra (1)		Pequeno Porte (2)		Médio Porte (3)		Grande Porte (4)		Capital (5)		Interior (6)	
	57/66	67/77	57/66	67/77	57/66	67/77	57/66	67/77	57/66	67/77	57/66	67/77
Receita Tributária Municipal	253,93	388,51	74,87	56,50	79,58	115,84	298,31	448,82	335,67	481,17	123,61	205,01
Transferências Federais ao Município	10,57	40,29	21,62	73,41	11,14	45,92	9,41	37,21	8,37	35,43	14,10	49,90
Transferências Estaduais ao Município	21,70	428,01	15,03	116,19	17,98	152,08	22,98	487,35	12,87	477,82	35,86	329,38
Total de Transferências	32,27	468,30	36,65	189,60	29,12	198,00	32,39	524,56	21,24	513,25	49,96	379,28
Recursos Tributários Municipais Disponíveis	286,20	856,81	111,52	246,10	108,70	313,84	330,70	937,38	356,91	994,42	173,57	584,29

(*) ÍNDICE GERAL DE PREÇOS (DI) - FGV - BASE = 1977 = 100

POPULAÇÃO: Período 57/66: Média Geométrica da População 1960 x Estimativa 1965

Período 67/77: Média Geométrica da População de 1970 x Estimativa de 1975

MUNICÍPIOS CONSIDERADOS:

(1) 67 (3) 16 (5) 5
(2) 32 (4) 19 (6) 62

FONTE: Revista de Finanças Públicas nº 332

dência, dos municípios em geral, aos recursos provenientes da participação no ICM. Os quadros foram elaborados a partir da pesquisa efetuada pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda já mencionada. (1)

O Quadro nº 41 não leva em consideração todas as receitas, visto que exclui as operações de crédito, os auxílios e contribuições federais e estaduais e as receitas próprias que não sejam as tributárias. Nota-se que o grau de dependência à cota do ICM oscilou entre 46 e 51% de 1967 a 1975, situando-se ao redor de 40% em 1976 e 1977. Como as transferências federais têm pouco peso (entre 5 e 7%) pode-se afirmar que a cota parte do ICM respondia por cerca de 50% das receitas normais das capitais. O Quadro nº 20, que abrange todas as receitas para 1978, se eliminarmos os quatro casos de grandes operações de crédito (Aracaju, Florianópolis, Campo Grande e Cuiabá) e mais os territórios, nota-se uma dependência média próxima dos 30% dos recursos do ICM.

O Quadro nº 42, com dados obtidos da mesma pesquisa mostra o panorama dos municípios em geral, classificados de acordo com seu porte pelo critério da população e receita tributária federal arrecadada em seu território. Em todos os extratos, confirmando, a propósito, as observações de Araujo, 1973, houve crescimento real significativo das receitas de origem tributária, diretamente arrecadada ou transferida, após a reforma de 1966. Ressalta, no entanto, a característica concentradora desses acréscimos, pois os municípios de maior porte obtiveram ganhos bem mais significativos.

A amostra dos 67 municípios apresentou um crescimento na rubrica "Recursos Tributários Municipais Disponíveis" de 199,37%. Para os de pequeno porte o índice foi de apenas 120,68%; os de grande porte, incluindo-se aí as capitais, alcançaram 183,45%, praticamente igual ao das capitais, isoladamente, 178,62%. Considerando-se os municípios, não-capitais, na coluna Interior, o crescimento foi de 236,63%. Este valor não contradiz a afirmativa acima a respeito do aspecto concentrador de receitas pois, pelo Quadro nº 21, pode-se constatar que, dos municípios abrangidos pela amostra, existe apenas um com coeficiente de rateio do FPM de 0,8 (Estrela d'Oeste, SP), sen

(1) Revista de Finanças Públicas nº 337, pág. 43.

do todos os demais superiores, com grande incidência de índices máximos, 4.0. (2) O Quadro nº 40 mostra que 44,27% dos municípios brasileiros têm coeficientes inferiores a 0,8. Se incluirmos aqueles com coeficiente 1 (existe apenas um na amostra) o percentual ascende para 53,46%. Isto significa que mais da metade dos municípios deixaram de integrar a amostra, todos de pequeno porte. Embora apenas 3,55% estejam acima do coeficiente 3, correspondendo a 140 municípios temos representados na amostra do Quadro nº 21 pelo menos 19, dos 67 municípios do Quadro nº 42.

A dependência à cota parte do ICM do conjunto da amostra dos municípios constantes deste Quadro nº 42 é idêntica à das capitais: 50%. Computadas todas as receitas (pelo Quadro nº 21), em virtude da menor participação de operações de crédito, auxílios e contribuições e outras receitas na receita total, notamos um peso significativo do ICM como fonte de recursos para os municípios. As parcelas menos representativas correspondem àqueles municípios de características econômicas mais concentradas nos setores primário e terciário. O Quadro nº 38 vem referendar todas estas observações, notando-se o crescimento da cota per capita, de maneira em geral, à medida que aumenta o tamanho da população.

Acredita-se ter ficado bem demonstrada a importância da cota parte do ICM para as finanças municipais, apresentando como grandes vantagens o fato de sua aplicação não estar sujeita a nenhuma forma de vinculação, ser geral e não exigir contrapartida na utilização dos recursos. O ponto a ser analisado é se guarda ou não relação com as necessidades da entidade receptora.

Já foi assinalada neste trabalho a dificuldade que representa a mensuração dessas necessidades. Não existe bem definido o que seja o mínimo de bem-estar para todos os cidadãos. Já vimos que esse mínimo varia de pessoa para pessoa. A alternativa que parece mais ao alcance seria atribuir a cada elemento da sociedade, considerados no seu conjunto, um valor médio per capita mais ou menos igual.

(2) Embora tenham sido selecionados diversos municípios de pequeno porte, constatou-se a absoluta desorganização de suas administrações que não dispunham de arquivo de balanços municipais de exercícios mais antigos.

Com este método faz-se a distribuição da riqueza ou da escassez ou, ainda, da miséria. A partir desta escolha, cada comunidade, através do mecanismo de voto, escolheria suas prioridades e seria feita a aplicação dos recursos de modo a se buscar um nível de atendimento de necessidades que atingisse o maior nível coletivo possível.

O Quadro nº 42 mostra que o sistema tributário, para os municípios, está longe de atingir tal objetivo. A disparidade dos valores per capita que corresponde a cada indivíduo apresenta grandes diferenciais.

O sistema de distribuição da parcela do ICM aos diversos municípios apresenta as mesmas disparidades, como já se viu ao longo desta parte do trabalho.

O critério em vigor, de efetuar o rateio proporcionalmente ao valor agregado no território de cada município nas transações sujeitas ao ICM, favorece os locais onde o setor secundário tem grande peso na economia. Isto porque o setor terciário está sujeito em geral ao ISS (quando serviços) ou adiciona pouco valor, como é o caso do comércio. O setor primário, pelas isenções concedidas na primeira fase da comercialização e pelo aspecto bastante fragmentado com que esta é executada praticamente não gera valor agregado. E é de difícil avaliação um total que pudesse ser utilizado como um valor agregado presumível, que pudesse ser levado em conta, para evitar o que ocorre atualmente, de simplesmente não ser computada a produção do setor primário no município onde ela se processou.

Alguns estudos já foram realizados visando diversificar os parâmetros, introduzindo fatores como população, área do município e receita tributária própria, além do valor agregado já em uso para atenuar as distorções. Esta sugestão surgiu de um Grupo de trabalho, formado no Ministério da Fazenda, que chegou a ser transformada em projeto de lei, que não chegou a ser considerado, em virtude de deficiências encontradas na metodologia. Estas deficiências introduziriam alguns problemas operacionais e manteriam o efeito concentrador nos grandes municípios. (3)

(3) A descrição do modelo e as principais críticas ao sistema sugerido podem ser encontradas nos artigos de Mauro Prestes Corrêa, Warner Francisco Wohlfeil Neto e Eugênio Bulla, "O Problema da Distribuição do ICM aos Municípios (Um Modelo de Distribuição)" e em Ricardo Varsano, "O Critério de Distribuição de ICM aos Municípios: Uma Crítica às Sugestões e uma Sugestão para Crítica", ambos publicados na Revista de Finanças Públicas nº 337, jan/mar 1979.

Das críticas ao sistema em vigor ou das propostas foram aparecendo novas sugestões que, por sua vez, vêm sendo analisadas e também criticadas, até que parece estar-se formando um consenso que não deve haver uma divisão única do bolo que caberia aos municípios de cada estado. A tendência é utilizar critério semelhante ao usado para distribuir o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Atribuir-se um peso a determinados fatores ou, nas sugestões mais recentes, distribuir o montante global de cada estado, dividindo-o em parcelas que teriam diferentes critérios de rateio.

A primeira sugestão está descrita no trabalho de Mauro Corrêa, Warner Wohlfeil e Eugênio Bulla, mencionado na nota de rodapé número (3) deste capítulo. De acordo com o modelo proposto, a maior parte dos recursos seria distribuído pelo critério atual ficando uma pequena parcela a ser distribuída inversamente ao valor agregado em cada município, para evitar a excessiva concentração, beneficiando os de menor porte.

Ricardo Varsano, igualmente citado na nota de rodapé anterior, propôs um outro modelo, que sugere a distribuição dos recursos baseada em variáveis econômicas como a "renda" e o "produto" dos municípios, como uma ampliação do conceito do valor adicionado, que hoje em dia representa apenas o produto. Defende este autor ainda a necessidade da existência de um percentual fixo do montante que deveria ser distribuído em parcelas iguais para todos os municípios de um mesmo estado. Esta parcela corresponderia ao valor das despesas classificadas nas funções "Governo e Administração Geral" e "Viação, Transporte e Comunicações" que são consideradas indivisíveis, diminuindo à medida que a população aumenta. Ricardo Varsano faz uma comparação deste modelo com o anterior e apresenta suas vantagens, analisando inclusive as perdas que existiriam para determinados municípios na fase de transição de um sistema para outro.

Testado para o estado do Rio Grande do Sul, numa simulação, ambos os modelos apresentaram bom resultados. Caberia verificar se estes resultados seriam confirmados para todos os estados, dadas as disparidades existentes.

O cálculo do valor agregado atualmente em uso vem

sofrendo muitas críticas em virtude de uma série de incorreções. Pode-se deduzir que a utilização de outras variáveis venha a aumentar o volume destas críticas. E surge ainda o problema da atualização constante de valores como renda e produto municipais para que não se venha a cair na mesma dificuldade que existe, na distribuição dos Fundos de Participação, pelo caráter mais ou menos estático dos parâmetros adotados, população e renda interna per capita, num país que se apresenta dinâmico em todas as áreas.

Da questão relativa à cota-parte do ICM dos municípios, pode-se concluir que representa uma importante fonte de receita para os mesmos, impondo-se, no entanto, uma revisão no método de distribuição. Todos os mecanismos sugeridos podem melhorar a desigualdade hoje existente. Será, no entanto, sempre uma solução interna a cada estado, pois não vai corrigir as diferenças existentes entre estados, e os reflexos que se transferem aos municípios. Um município do Piauí ou Maranhão, com características semelhantes a um de São Paulo, vai receber um quinhão menor.

Falta às autoridades federais do país, que chamaram a si a missão de legislar sobre matéria tributária, atender, com a mesma presteza com que imediatamente criam mecanismos corretivos para eventuais reduções em suas caixas, as ponderações dos municípios, destinadas a suprir as mesmas dificuldades.

CAPITULO X

CONCLUSÃO

A concentração dos recursos de origem tributária nas mãos dos governos centrais é fato constatado e consagrado. Mesmo nas federações consideradas modelares, como os Estados Unidos, desde a Grande Depressão dos anos 30, seguida da II Guerra Mundial e, nos dias atuais, da crise de energia proveniente da alta do petróleo, que passaram a exigir soluções de caráter nacionais para os problemas, vem se acentuando o caráter centralista das administrações públicas.

A busca de maior produtividade na atividade econômica conduziu à formação de grandes empresas privadas, muitas de caráter multinacional, com sua produção verticalizada. Também para os governos esta solução vem sendo adotada. Desapareceram as empresas locais ou estatais de energia elétrica, de telefones, de água e esgotos, de estradas de ferro, para surgirem os grandes conglomerados de porte regional ou nacional. Outras atividades que, por sua natureza, sugerem uma abrangência local, tais como hospitais, setores policiais, e de segurança pública geral e escolas, pela complexidade de seus equipamentos e instalações atuais, obrigam a maciços investimentos que exigem um intenso processo de acumulação de capital.

Como se pode observar, as atividades governamentais importam em cada vez maiores quantidades de recursos para serem implantadas e mantidas. E mais, o governo não pode mais ser considerado um "empregador de última instância" mas, na verdade, deve recrutar para seus quadros profissionais da mais alta qualificação. E, para isto, deve concorrer com a iniciativa privada em termos de salários para poder atrair e manter esses funcionários.

Existe então, de fato, uma tendência de os governos nacionais absorverem cada vez mais encargos além de assumir outros que vão sendo impostos pela sociedade moderna.

Acontece que, entretanto, também as outras esferas de governo vêm as demandas dos cidadãos criarem novas obrigações, além das áreas que tradicionalmente lhes estavam afetas adquirirem características de complexidade que só podem vir a ser atendidas com volumes cada vez maiores de recursos.

A solução que se apresenta, à primeira vista, é uma expansão crescente das receitas necessárias às atividades governamentais. Mas estas receitas são oferecidas pela sociedade, que, é evidente, tem um limite em sua capacidade de contribuição.

Este é o quadro que se apresenta hoje no Brasil. A atuação dos governos sofreu o processo de crescimento descrito acima.

Para suprir suas necessidades, não atendidas pela estrutura tributária, mesmo, como se viu, com suas bases ampliadas, o governo federal apelou para o endividamento interno e externo para custear suas atividades.

Estados e municípios, premidos pelo estreitamento de suas bases tributárias, usaram de expediente semelhante, com menos liberdade de ação, e têm assistido o desgaste da qualidade de suas administrações com evidente perda de prestígio dos políticos destas áreas em favor dos burocratas federais.

O sistema tributário brasileiro, implantado a partir de 1966, ao contrário do que dizem seus detratores, não inaugurou a política concentrada de recursos na área federal. Ele não fez do que confirmar uma orientação seguida há muito tempo e que não poderia ser modificada por um governo de características autocráticas existente na época.

Pode-se mesmo afirmar que o novo sistema tornou efetivas as transferências federais e estaduais que pouco mais eram do que letra morta até então.

As restrições em termos de vinculações e exigências de planos de aplicação e demais controles mantêm a tutela por parte do governo federal em detrimento das prioridades dos demais níveis. O poder de decisão e a autonomia são ainda restringidos pelo poder que a União se atribuiu de ditar todas as normas e condições para a imposição dos tributos para estados e municípios.

Deste modo é exercido um controle total sobre o sistema tributário em geral. Assim, assiste-se o governo federal promover ajustes na política tributária para sanar eventuais faltas

Se se constata efetivamente má distribuição de en cargos, o mesmo não ocorre com a distribuição das receitas. A hi pótese deste trabalho presumia a concentração dos recursos tribu tários em favor da União no Brasil. Hipótese esta amplamente com provada como um fenômeno que sempre ocorreu, coerente com a tra dição de governos centrais fortes que sempre tivemos.

Mostrou-se ainda que esta concentração é fruto de uma política premeditada, isto é, o sistema tributário elaborado na área federal e por ela administrado foi concebido de modo a garantir a manutenção do poder pelo grupo dominante. As diversas alternâncias dos grupos no poder nunca modificaram tal estado de coisas.

Que espécie de repercussões provoca esta concen tração para os municípios na época atual?

Em termos políticos, fica anulada quase que inte iramente a autonomia das administrações municipais. É inútil fa lar-se em autonomia política quando o volume de recursos finan ceiros sobre o qual têm completa ingerência representa um percen tual reduzido em relação ao total.

A área de atuação das administrações municipais fica bastante reduzida em função do estreitamento dessa faixa de recursos. Cabe-lhes apenas, de maneira geral, as despesas de custeio e manutenção das atividades. E, como já se assinalou, es tas despesas tendem a se expandir em decorrência dos investimen tos que são impostos pelas vinculações das transferências ou rea lizados diretamente pela área federal, ambos gerando novas despe sas de custeio.

E mesmo estes investimentos diretos ou quaisquer outras realizações de médio porte para cima exigem intensas nego ciações com o governo federal e peregrinações por Brasília, pelos gabinetes de onde podem fluir as verbas necessárias.

Se o postulante pertencer ao partido do governo (ou no governo) as portas se abrem mais facilmente e os empreen dimentos têm maiores chances de serem realizados.

de caixa enquanto que estados e municípios ficam impedidos de tais medidas de emergência.

Assim, encargos inesperados ou mal dimensionados provocam problemas sérios pois não existe outra alternativa imediata se não a busca de empréstimos ou auxílios, ambos também dependentes da ação federal, ou o deslocamento de verbas de um programa para outro, quando isto é realizável.

A distribuição dos encargos, a propósito, é o primeiro grande problema. Se houvesse uma correspondência lógica entre o volume de encargos cometidos a cada nível de governo e volume de recursos orçamentários, a concentração destes, do ponto de vista do atendimento das necessidades básicas da população, não apresentaria maiores dificuldades. O governo central atenderia seus encargos, estados e municípios àqueles que lhes coubessem.

Um dos problemas que aparecem no Brasil e justamente esta indefinição. Além de certas áreas, que são tratadas de maneira diferente entre estados e entre municípios, existem muitas zonas cinzentas de atuação. Assim, as despesas com educação primária no Rio de Janeiro são encargos do município, enquanto que, nos municípios de São Paulo, o governo estadual delas se encarrega. Nos outros níveis de ensino, nas áreas de saneamento básico, sistemas rodoviários, existe o mesmo problema. Como afirmou o Secretário de Planejamento do Rio de Janeiro, o carioca circula por viadutos municipais, estaduais e federais em sua cidade. Outra dificuldade que surge muitas vezes origina-se de investimentos induzidos pela transferência de recursos ou feitos diretamente pelo governo federal, cuja operação e manutenção são transferidas para municípios e estados. As despesas de custeio sofrem um aumento que nem sempre pode vir a ser suprido pelos recursos disponíveis. Acabam por ocorrer desgastes por falta de conservação, cuja recuperação exigirá grandes investimentos, também fora do alcance das respectivas administrações.

Definir encargos com alguma exatidão é tarefa quase que impossível. Implica, em última análise, num julgamento de valor, exposto a todas as formas de subjetivismo. Vai-se colocar em discussão a importância e prioridade das fontes luminosas, das linhas de metrô, das novas capitais de estado e do país, das novas sedes dos bancos e empresas governamentais.

Um indício que se tem desta afirmativa, evidentemente sujeita a uma verificação mais aprofundada, é que, nos municípios de maior porte, onde, como se viu ao longo do trabalho, o grau de dependência é menor em relação ao poder central, predominam administrações pertencentes a partidos de oposição. Aparentemente, a vinculação de autoridades dos municípios menores ao partido do governo é imperativo para garantia do futuro político ou da realização das obras indispensáveis ao progresso de uma municipalidade.

Pode-se então conjecturar que a concentração de recursos, para os municípios menores, que predominam no Brasil, seria um processo eficaz para garantir o progresso. Nem sempre isto espelha a realidade em virtude das várias vinculações a que estão sujeitos os recursos transferidos. Estas vinculações são em geral, no que respeita aos programas às quais se destinam, idênticas para todos os municípios, independente da localização geográfica, vocação econômica ou estágio de progresso. Esta facto provoca a obrigação de realizar despesas em setores que não seriam de primeira prioridade na hipótese de maior capacidade de decisão para os administradores municipais.

Os municípios de maior porte, cuja dependência aos recursos repassados por outros níveis de governo é menor, dispõem de melhores possibilidades de estabelecer uma programação de despesas mais coerente com suas reais prioridades. A concentração dos recursos afeta-lhes menos o comando de sua administração pois as parcelas vinculadas representam valores reduzidos mais fáceis de serem integrados na programação global.

A limitação da capacidade contributiva dos municípios e o estreitamento da base tributária impedem que, mesmo para estes grandes municípios, seja extensa sua margem de manobra. Tanto assim que as grandes capitais, em virtude do grande volume de recursos necessários para as obras de infraestrutura básica, obrigam-se a apelar para outras esferas de governo para estes empreendimentos.

Mas, na verdade, nem para estes municípios de maior porte e nem para os menores, as possibilidades de uma certa auto

-suficiência administrativa são bastante remotas.

Este conceito de auto-suficiência tem uma definição ampla pois, como se observou no corpo do trabalho, as necessidades de um município, como um conglomerado social, são o somatório das necessidades de seus habitantes. E as necessidades humanas são evidentemente ilimitadas e incontrolláveis.

Podia-se aventar com a hipótese de uma exploração mais intensa das fontes de receitas concedidas aos municípios. Como se observou, pelo menos naqueles atendidos pelo Projeto CIATA, existe de fato um campo a ser explorado. Mas, ao mesmo tempo, constatou-se que, ainda que se possa exaurir esta eventualidade, o problema persiste. Conseguiram-se progressos notáveis na ampliação dos recursos próprios dos municípios sem que o grau de dependência fosse significativamente modificado.

Os municípios maiores contam com melhores estruturas administrativas, teoricamente mais capacitadas a obter rendimento mais eficaz dos tributos que o sistema atribui. Beneficiam-se ainda do distanciamento relativamente maior entre a comunidade e seus dirigentes, se comparados com as cidades menores onde o contato mais estreito representa uma pressão que provoca constrangimentos políticos.

O que se pode sugerir como solução? A arrecadação centralizada tem seus méritos desde que permite uma dosagem melhor da carga tributária e, de certa forma, está menos sujeita a injunções pessoais. Pelo menos as pressões são menos numerosas embora sejam bem mais poderosas. Um corpo legislativo atuante, representativo e autônomo pode aliviar este mal. Este sistema permite ainda uma visão mais ampla do universo contributivo, em condições de prevenir a injustiça fiscal, a regressividade dos impostos, a sonegação e a evasão, pelo cruzamento de dados.

No que concerne à aplicação de recursos, é imperativa uma definição a mais nítida possível dos encargos, estabelecidos de modo a se obter a maior racionalidade na alocação de recursos, observados critérios como economia de escala, área de benefícios abrangida e facilidades de gestão. Poderiam então ser

separados os projetos ou programas de caracteres nacionais, regionais e os locais.

As receitas seriam distribuídas em função desta divisão, independente da sua modalidade de arrecadação. O mecanismo de transferências seria ajustado para atender a distribuição dos encargos e para corrigir ineficiências na alocação, inclusive sanando falhas na distribuição, de modo a socorrer áreas ou setores mais carentes.

A representação política teria peso maior na decisão, reduzindo a capacidade de arbítrio hoje existente na alta burocracia. E esta atuação seria observada em todos os níveis para propiciar que as reais prioridades fossem consideradas dentro da divisão dos encargos. O regime democrático permite o julgamento de erros e acertos quando ele é exercido em sua plenitude, pela rotatividade do poder e das idéias.

Alguns passos, bastante tímidos, começaram a ser dados no Brasil. Já se mencionou o Decreto-Lei nº 1805, de 19 de outubro de 1980 que simplificou um pouco a utilização das transferências, exceto a do Fundo de Participação dos Municípios e a parcela do ICM.

Estes últimos sofreram algumas alterações pela Emenda Constitucional nº 17, de 12 de dezembro de 1980:

- o imposto sobre a renda incidente sobre os rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública, quando pagos por estados e municípios, a eles pertencem;

- é modificada a forma de distribuição da parcela de 20% da receita do ICM estadual, de tal forma que 3/4 do total arrecadado, no mínimo, são rateados segundo o método em vigor (valor adicionado no município) e 1/4 de acordo com lei estadual específica;

- é aumentada de 9% para 11% a parcela da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados destinados aos Fundos de Participação de Estados e Municípios, mantidos os 2% do Fundo Especial;

- metade da arrecadação do imposto de transmissão de bens imóveis será receita dos municípios onde se encontravam os imóveis objeto da transmissão e a outra metade continua sendo receita dos estados.

Quase todas estas medidas e mais algumas outras, inclusive de eliminação de vinculações e controles excessivos centralizados foram analisados e recomendadas ao governo, no segundo semestre de 1979, pela administração do Ministério da Fazenda na época.

Representavam uma compilação de todas as reivindicações de prefeitos, vereadores, deputados e governadores. Suas repercussões para o governo federal e para os estados e municípios foram analisadas e dimensionadas. Pelos motivos já expostos em outra parte do trabalho foram consideradas inviáveis, inopertunas e até impertinentes.

Bastou substituir o Ministro e mais sua equipe para, em curto prazo, serem reconhecidas sua viabilidade, oportunidade e pertinência...

A concentração das receitas em si não representa um mal irreparável contanto que sua distribuição aos demais níveis de governo se faça de maneira justa e racional. Do ponto de vista da política local, propicia até um certo alívio o fato de não ser o "cobrador" de impostos.

No quadro brasileiro atual é imperativo que todos os níveis de governo que possuam capacidade arrecadadora, exerçam-na plenamente. E existir a consciência que realizar obras, ou uma boa administração, rendem mais dividendos políticos do que simplesmente não cobrar impostos.

Os males maiores, segundo meu ponto de vista, encontram-se no lado das despesas. Uma profusão de gastos desenfreados vem sendo observada, sem que fossem efetivamente definidas as fontes de recursos como se Maracaibo ou o Golfo Pérsico estivessem em nosso litoral.

Construíram-se a maior ponte, a maior rodovia, a maior siderúrgica, os maiores e mais suntuosos edifícios públicos, a ferrovia mais arrojada, os metrô mais modernos, etc. às custas do maior índice de criminalidade, da maior taxa de mortalidade infantil, da maior dívida externa, da maior inflação.

RELAÇÃO DE QUADROS

- Quadro nº 01 - Alterações na distribuição dos impostos entre os três níveis de governo - até 1946 e de 1946/66 pág. 48
- Quadro nº 02 - Discriminação dos impostos segundo a competência - 1946 e 1966 pág. 55
- Quadro nº 03 - Evolução do FPE e FPM em termos de percentuais da arrecadação do IPI do Imposto de Renda pág. 59
- Quadro nº 04 - Cálculo do fator representativo da população das capitais pág. 61
- Quadro nº 05 - Cálculo do fator representativo do inverso da renda per capita pág. 62
- Quadro nº 06 - Cálculo do fator representativo da população dos municípios do interior pág. 62
- Quadro nº 07 - Relação dos municípios do interior injustiçados pelo critério de rateio do FPM comparado com os recursos a serem transferidos para as respectivas capitais em 1979 pág. 64
- Quadro nº 08 - Níveis de governo - Percentual da Receita Total - 1907 - 1930 pág. 74
- Quadro nº 09 - Participação (%) dos 3 níveis de governo na receita pública global - 1934/1946 pág. 75
- Quadro nº 10 - Estrutura das receitas tributárias da União - 1936/1944 pág. 76
- Quadro nº 11 - Composição (%) das receitas tributárias dos municípios de capital - Média 43/46 pág. 77

- Quadro nº 12 - Participação (%) dos 3 níveis de governo nas recei
tas globais e na arrecadação tributária do setor
público pág. 78
- Quadro nº 13 - Receitas disponíveis nos três níveis de governo -1957/
1966 pág. 79
- Quadro nº 14 - Municípios brasileiros - 1965/1966 - Comparativo das
receitas tributárias com a soma das cotas dos Im
postos de Renda e Consumo pág. 80
- Quadro nº 15 - Total da receita tributária nos três níveis de govern
o - 1957/1978 pág. 82
- Quadro nº 16 - Recursos efetivamente disponíveis nos três níveis de
governo - 1957/1978 pág. 84
- Quadro nº 17 - Participação relativa das receitas entre níveis de
governo (dados para os anos 1960, 1964 ou 1965)- PIB
per capita em dólares de 1965 pág. 88
- Quadro nº 18 - Participação tributária no PIB pág. 89
- Quadro nº 19 - Evolução da receita tributária e PIB no Brasil
pág. 90
- Quadro nº 20 - Capitais dos Estados - Distribuição das Receitas - Bal
anços 1978 pág. 91
- Quadro nº 21 - Distribuição percentual das receitas municipais - Bal
anços de 1978 de municípios selecionados pág. 92
- Quadro nº 22 - Comparação entre cidades: o imposto sobre propriedad
es como fonte de recursos para governos municipais
pág. 104

- Quadro nº 23 - Capitais dos Estados - Brasil - Variação no percentual da participação do IPTU na receita total 1974/1978 pág. 105
- Quadro nº 24 - Evolução da arrecadação do IPTU - Município de Petrópolis - 1970/1976 pág. 108
- Quadro nº 25 - Projeto CIATA - Avaliação de Resultados - Evolução do Cadastro - Lançamento - Arrecadação - IPTU e TSU Ciclo III pág. 110
- Quadro nº 26 - Idem, idem - Ciclo IV pág. 113
- Quadro nº 27 - Projeto CIATA - Evolução dos Valores Base de Cálculo - Ciclo III pág. 118
- Quadro nº 28 - Projeto CIATA - Evolução dos Valores Base de cálculo - Ciclo IV pág. 119
- Quadro nº 29 - Alíquotas do IPTU nas capitais do Brasil pág. 123
- Quadro nº 30 - Projeto CIATA - Ciclo IPTU + TSU antes e após a implantação - Número de imóveis cadastrados e valor médio lançado por imóvel pág. 126
- Quadro nº 31 - Projeto CIATA - Ciclo IV - IPTU + TSU - Antes e após a implantação - Número de imóveis cadastrados e valor médio lançado por imóvel. pág. 127
- Quadro nº 32 - Comparação entre o valor médio por imóvel cadastrado pelo Projeto CIATA e valor do menor salário-mínimo - Por regiões geo-econômicas - Ciclo III e IV - 1975 a 1978. pág. 128
- Quadro nº 33 - Imposto sobre Serviços - 1976 pág. 138

- Quadro nº 34 - Municípios das Capitais - Arrecadação do ISS - participação % sobre as Receitas Tributária e Receita Efetiva. pág. 140
- Quadro nº 35 - Imposto sobre Serviços - Valores cobrados sobre serviços prestados sob a forma de trabalho pessoal do próprio contribuinte - Municípios de Capitais e Distrito Federal - Valores Anuais - 1979 pág. 141
- Quadro nº 36 - FPM - Percentual de Participação de cada Capital, Calculado de acordo com o art. 90, § 1º da Lei 5.172/66, com a nova redação dada pelo Ato Complementar número 35/61 pág. 144
- Quadro nº 37 - Municípios das Capitais - Variação do FPM (1966/1978), da população e renda interna (dos estados), receita do ISS, valor da cota do ICM e da receita total pág. 146
- Quadro nº 38 - Balanços 1978 - Municípios selecionados do interior pág. 148
- Quadro nº 39 - Capitais dos Estados - Crescimento médio da população, renda interna per capita e cota do FPM - 1970 a 1978 pág. 151
- Quadro nº 40 - Distribuição dos municípios brasileiros do interior por Estados e segundo o coeficiente de participação no FPM - 1980 pág. 153
- Quadro nº 41 - Municípios das Capitais - Receitas por Fontes - 1965/1977 pág. 157
- Quadro nº 42 - Municípios do Brasil - Receitas por Fontes - Períodos 1957/66 e 1967/77 pág. 158

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA

I - Livros

- 1 - Araujo, Aloísio Barboza de, Taques Horta, Maria Helena T e Considera, Claudio Monteiro, Transferência de Impostos aos Estados e Municípios, Rio de Janeiro, IPEA, 1972.
- 2 - Câmara dos Deputados, Projeto de Resolução nº 98, de 1979 (Da CPI dos Municípios), Suplemento ao nº 163 do Diário Oficial da União de 5 de dezembro de 1979.
- 3 - CNDU/ASTEL, Avaliação do Impacto da Reforma tributária sobre a Situação Financeira dos Municípios - Relatório Final, AS nº 01/79 (mimeografado).
- 4 - Diversos Autores, Receita Brasil, Edições Veja, São Paulo 1978.
- 5 - FVG/MF, A Reforma do Ministério da Fazenda e sua Metodologia - Relatório Final, Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, Rio de Janeiro, FGV, 1967.
- 6 - Havens, R. Murray, Henderson, John S. e Cramer, Dale L, Economics - Principles of Income, Prices and Growth, New York, The MacMillan Company, 1966.
- 7 - Leeds, Authony e Leeds, Elizabeth, Sociologia do Brasil Urbano, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.
- 8 - Lezan, Eliane Seigneur, O Sistema Tributário e o Imposto de Circulação de Mercadorias, monografia apresentada à EBAP - FGV para obtenção de título de Mestre em Administração Pública, Rio de Janeiro, 1980.
- 9 - Lindgren, C. Ernesto S., Temas de Planejamento, Rio de Janeiro, Editora Interciência, 1978.

- 10 - Musgrave, Richard, A. e Musgrave, Peggy B., Public Finance in Theory and Practice, McGraw - Hill Kogakusha Ltd,
- 11 - Moynihan, Daniel (org), O Desafio Urbano, São Paulo, Editora Cultrix, 1972.
- 12 - Myrdal, Gunnar, Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1968
- 13 - Oates, Wallace, Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972
- 14 - Pref. Municipal de Londrina, Anais do I Seminário Nacional sobre o Projeto Grandes Municípios (mimeografado), Londrina, 1977.
- 15 - Rezende da Silva, Fernando A., Finanças Públicas, São Paulo, Editora Atlas SA, 1978.
- 16 - Rezende, Fernando e outros, Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo, IPEA, Rio de Janeiro, 1976
- 17 - Richardson, H.W., Economia Urbana, Rio de Janeiro, Editora Interciência, 1978.
- 18 - Stephans, Oswald Otto e Ferreira, Aladim Tadeu, Planejamento, Orçamento e Programação Financeira, Rio de Janeiro, Editora Interciência, 1978.
- 19 - Wildavsky, Aaron e Caiden, Naomi, Planning and Budgeting in Poor Countries, New York, John Wiley, 1974.

BIBLIOGRAFIA

II - Artigos

- 1 - Ataliba, Geraldo, Recursos Financeiros Municipais, Palestra proferido na Sessão Magna de Abertura do I Congresso Sul Riograndense de Direito Tributário, Porto Alegre, 25/07/79.
- 2 - Barreto, João Luiz de Moraes, "Federalismo Fiscal: As Opções do Desenvolvimento", Revista de Administração Municipal, IBAM, nº 24 (144), set/out. 1977.
- 3 - Bonavides, Paulo, "O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões", Revista de Direito Administrativo, FGV, vol. 104, abril /junho 1971.
- 4 - Braga, Helson Cavalcante, "Considerações sobre o Sistema Tributário Nacional (Documento Básico da IV CONCLAP)", Revista de Finanças Públicas, SEF/MF, nº 333, jan/mar, 1978.
- 5 - Bulhões, Otávio Gouveia de, O Sistema Tributário Brasileiro, IBRE - FGV, mimeografado, sem data.
- 6 - Correa, Mauro Prestes, Wohlfeil Netto, Warner F. e Bulla, Eugênio, "O Problema da Distribuição do ICM aos Municípios (Um modelo de Redistribuição)", Revista de Finanças Públicas, nº 337, Jan/mar 1979.
- 7 - Eris, Ibrahim, Eris, Claudia C.C., Kadota, Décio K e Zaghera, Nessim Roberto, Distribuição de Renda e o Sistema Tributário no Brasil, estudo realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE em convênio com a Secretaria da Receita Federal

- 8 - Francisconi, Jorge Guilherme, "Geração de Receita Própria para o Desenvolvimento Urbano", trabalho apresentado no IV Seminário Nacional sobre Orçamento Público, Porto Alegre, 1978.
- 9 - Gomes, Gerson e Pérez, Antonio, "El Proceso de Modernización de la Agricultura Latinoamericana", Revista de la CEPAL, Nações Unidas, agosto 1979.
- 10 - Galli, Mario F. F, "Transferências de Impostos e outros Aspectos de Finanças Públicas: O caso de Município de Petrópolis", Revista de Finanças Públicas, SEF/MF, nº 331, jul-set, 1977.
- 11 - Gonçalves, João Gomes, "A Reforma Tributária, a Centralização Federal e a Perda do Poder de Decisão dos Estados", Revista de Finanças Públicas, nº 336, SEF/MF, out/dez. 1978
- 12 - Jetha, Nizar, Recent Theoretical Development in Public Finance, Bulletin of International Fiscal Documentation, julho 1979.
- 13 - Magalhães, João P. de Almeida e Kuperman, Nelson "Causas da Elevação do Preço de Moradias no Município do Rio de Janeiro", Boletim de Conjuntura, FIDERJ, nº 12, ano III, abril 1979.
- 14 - Rezende, Fernando, "The Structures of Government Expenditures and the Performance of the Public Sector", trabalho apresentado no Seminário Internacional de Análise de Política Pública, EBAP - FGV, 1975.
- 15 - Rezende, Fernando, "Financiamento do Desenvolvimento Urbano", Pesquisa e Planejamento Econômico, volume 3, nº 3, outubro, 1973, IPEA/INPES.

- 16 - SEF/Ministério da Fazenda, "Reflexos da Reforma Tributária de 1966 nas Finanças Públicas Estaduais", Revista de Finanças Pública, nº 336, out/dez. 1978.
- 17 - SEF/Ministério da Fazenda, "Reflexos da Reforma Tributária de 1966 nas Finanças Municipais, "Revista de Finanças Públicas, nº 337, jan/mar. 1979.
- 18 - Sayad, João, "O Preço da Terra e Mercados Financeiros", Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA/INPES, volume 7, nº 3, dezembro 1977.
- 19 - Socolik, Hélio, "As Receitas Vinculadas do Tesouro - Por que Crescem", Revista de Finanças Públicas, nº 338 abril - junho, 1979.
- 20 - Scott, Paul e Macdonald, Robert J., "Perspectivas on Local Governament and Policy Management Assistance", Public Administration Review, volume 35, dez/1975
- 21 - Varsano, Ricardo, "O Critério de Distribuição de ICMAos Municípios: Uma Crítica às Sugestões e uma Sugestão para Crítica", Revista de Finanças Públicas, nº 377, jan/mar. 1979.
- 22 - Varsano, Ricardo, "O Imposto Predial e Territorial Urbano: Receitas, Eqüidade e Adequação aos Municípios", Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA. dez 1977.