

[Handwritten signature]

OS REFLEXOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966
E AS POSSIBILIDADES DE SUA MODIFICAÇÃO

Banca Examinadora

Prof. Orientador _____

Prof. _____

Prof. _____



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



863/87



1198700863

Ao Prof. Eurico Korff, orientador e amigo

Aos meus pais

Í N D I C E

	Pág.
INTRODUÇÃO	01
1. O Federalismo no Brasil e a Evolução Histórica do Sistema Tributário Nacional	04
1.1. Período Brasil-Colônia	06
1.2. Período Brasil-Império	07
1.3. Período Brasil-República	08
1.3.1. 1889/1933: A Constituição de 1891...	
1.3.2. 1934/1945: As Constituições de 1934 e 1937	10
1.3.3. 1946/1964: A Constituição de 1946...	13
1.3.4. 1965/1969: A Reforma Tributária nas Constituições de 1967 a 1969	15
2. Apreciação da Reforma Tributária de 1965/67	23
2.1. Aspectos Gerais	23
2.2. O desempenho posterior à Reforma e a centralização tributária	32
2.2.1. Carga tributária	32
2.2.2. Impacto distributivo	33
2.2.3. A centralização tributária: a receita tributária das três esferas de governo e os recursos efetivamente disponíveis em cada uma delas	36
3. Os Municípios e a Discriminação de Rendas	41

	Pág.
3.1. Os Municípios na Colônia, no Império e na Constituição de 1891	41
3.2. Os Municípios nas Constituições de 1934 e 1937	42
3.3. Os Municípios na Constituição de 1946 ...	44
3.3.1. Participação dos Municípios nas Rendas da União e dos Estados ...	47
3.3.2. Participação dos Municípios no <u>Im</u> posto de Renda	48
3.3.3. Participação dos Municípios na Renda de Impostos Estaduais	49
3.3.4. Participação dos Municípios na Renda de Impostos Unificados	50
3.3.5. Participação dos Municípios na Renda dos novos Impostos	51
3.3.6. A Emenda Constitucional nº 5 e a Nova Discriminação de Rendas <u>Muni</u> cipais	52
3.4. O Município nas Constituições de 1967 e 1969	59
3.4.1. A Receita dos Municípios	70
4. Avaliação dos Municípios Paulistas de Jundiaí e Francisco Morato no período 1979/83	79
4.1. Análise das Receitas e Transferências aos Municípios de Jundiaí e Francisco Morato	80
4.2. Avaliação do dispêndio nos Municípios de Jundiaí e Francisco Morato	83
4.2.1. Capacidade própria de <u>financiamen</u> to dos gastos correntes	84

	Pág.
4.2.2. Capacidade da receita tributária em financiar os gastos de custeio	85
4.2.3. Capacidade de poupança	86
4.2.4. Comparação entre o esforço tributá- rio e o índice de dependência	87
4.3. Avaliação do desempenho da receita do IPTU - 1979/83	87
4.3.1. Prováveis causas do atual estágio do IPTU	90
4.3.2. Prováveis causas do atual estágio do ISS	96
5. Proposições de Reforma da Tributação Local	103
5.1. Tributação da propriedade imóvel	103
5.2. Reformulação do ISS	111
5.3. Tributação sobre veículos automotores	113
6. Sumário e Conclusões	115
7. Bibliografia	121
8. Apêndices	123

INTRODUÇÃO

O atual Sistema Tributário Nacional foi concebido nos anos 1964-66, passando a vigorar a partir de 1967 e muito pouco evoluiu desde então. Entretanto, a economia brasileira sofreu mudanças substanciais no período que não foram acompanhadas por modificações adicionais no sistema tributário.

Dentre os objetivos básicos da Reforma Tributária de 1965, incluía-se o aumento de receita para cobrir crescentes déficits nos três níveis de governo, a redução de distorções geradas por impostos cumulativos sobre as vendas e a minimização das disputas tributárias entre estados e municípios. A Reforma de 1965 substituiu o imposto sobre o consumo pelo IPI, o imposto sobre vendas e consignações pelo ICM e vários impostos locais pelo ISS. Implantou-se ainda em decorrência da Reforma um sistema de transferências intergovernamentais que deveria compensar governos subnacionais pela relativa centralização quanto à legislação dos novos impostos.

De início, a receita arrecadada evoluiu satisfatoriamente nos três níveis de governo. Entretanto, a partir de meados da década de 70, começaram a surgir problemas semelhantes aos do período anterior à Reforma. O déficit do governo federal voltou a crescer através de vazamentos via autoridades monetárias e empresas públicas. Os Estados deficitários atribuem seus desequilíbrios financeiros ao excesso de ingerência do governo central em sua base tributária e os municípios, atônitos diante do crescimento das despesas, acomodam-

se para gerar recursos à política de clientela de esferas superiores de governo.

A estrutura básica da Reforma de 1965, ainda que moderna e bem concebida, foi sendo corroída no decorrer do tempo por inúmeras acomodações de cunho imediatista. Os incentivos aos investimentos regionais e setoriais multiplicaram-se reduzindo, dessa maneira, a base do imposto de renda e do ICM substancialmente. A rigidez administrativa e centralização do ICM tem gerado conflitos e distorções alocativas a nível dos estados e entre estes e o governo federal. Os municípios passaram a depender quase que exclusivamente das transferências de outras esferas de governo para financiar o "grosso" das suas despesas e, por isso, passaram a se preocupar cada vez menos com a exploração de suas fontes de receita própria.

O objetivo deste trabalho é contribuir para um dos aspectos envolvidos na discussão da reforma fiscal: o problema do esvaziamento político-financeiro dos municípios e sua crescente dependência das demais esferas de governo.

Nesse sentido, a primeira parte do trabalho se ocupa da evolução histórica do Sistema Tributário Nacional e da apreciação da Reforma Tributária 1965/67. Na terceira parte apresenta-se a discriminação de rendas municipais vigente a cada período constitucional e a situação das receitas municipais antes após a Reforma Tributária. A seguir, para ilustrar melhor os aspectos das finanças municipais, pareceu oportuno selecionar dois Municípios paulistas, isto é, um município industrializado - Jundiaí, e outro município dormitório -

Francisco Morato, analisando-se o desempenho das receitas e transferências, bem como alguns indicadores financeiros do dispêndio referentes a esses municípios no período 1979/83. Na quinta parte apresentam-se algumas proposições de reforma da tributação local que permitam aos Municípios um grau mais elevado de autonomia fiscal. Encerra-se o trabalho com um sumário de sugestões que visam reforçar o federalismo fiscal a nível municipal.

1. O FEDERALISMO NO BRASIL E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O Brasil é uma República Federativa constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Difere, portanto, dos Estados Unitários, nos quais o poder é exercido somente a nível central, enquanto nas Federações há um ente soberano, gozando os Estados-membros de certa autonomia segundo o disciplinamento constitucional. O grau dessa autonomia é extremamente variável, porquanto não existe um modelo puro de Federação no mundo atual, o que tem contribuído para dificultar um julgamento dos problemas inerentes ao modelo brasileiro, sempre que se despreza a análise das realidades históricas propiciadoras da institucionalização da forma política do Estado.

No Brasil, reconhecidamente, o regime Federativo implantou-se menos em decorrência das alterações significativas na estrutura econômica do que como inevitável instauração do regime Republicano. Este, por sua vez, sofreu influência da dimensão territorial e da necessidade de se estabelecer uma descentralização administrativa como caminho adequado ao alcance de maior eficiência na administração pública.

O Federalismo no Brasil, em lugar de ser feito por um movimento centrípeto, em que os estados se coligassem para formar a União, esta é que, por um movimento centrífugo, cria os estados.

Não há como se deixar de reconhecer, porém, que são diversas as origens das organizações federativas no plano histórico. Nos Estados Unidos da América do Norte, modelo clássico do moderno Federalismo, a União teve surgimento posterior aos Estados Federados, o que dá a dimensão da forte expressão da autonomia dos mesmos, que decidiram-se por sua União, ao contrário do caso brasileiro, em que a União resolveu conceder parcela de seu poder aos Estados.

E essa citação histórica é importante, por dois motivos básicos:

- a) a expressão do federalismo americano e a experiência típica do mesmo no mundo moderno;
- b) a significação que a legislação americana pertinente teve na organização federativa do Brasil.

Constituindo-se o Federalismo em um modelo político de equilíbrio de governo, com adequada distribuição de poderes e responsabilidades, há que se ressaltar que a funcionalidade do mesmo deve assegurar a necessária autonomia das Unidades que convivem no espaço federativo da Nação, nos seguintes planos: Social, Político, Administrativo e Econômico-Financeiro.

Uma rápida apreciação histórica, por períodos definidos, permite determinar as variantes genéricas modificadoras das tendências centralizadoras e descentralizadoras, segundo as implicações políticas vinculantes à época em que tais medidas foram implementadas:

1.1. Período Brasil-Colônia

Os estadistas coloniais não adotam o mesmo tipo de organização administrativa para todos os núcleos sociais, em que se divide a população da Colônia; consideram-nos nas suas diferenças específicas e constroem para eles tipos adequados de goveno, de maneira a obter o maior rendimento útil em administração e em defesa.

É certo que, nesse trabalho de adaptação da estrutura política às variedades regionais, o pensamento supremo que inspira a ação dos estadistas coloniais é o da melhor arrecadação fiscal, o da melhor defesa fiscal: os outros objetivos políticos não lhes são senão secundários. O espírito, que domina toda a política colonial do tempo, é o do fiscalismo: e os políticos peninsulares e os seus delegados americanos sabem mostrar-se à altura da sua perfeita fidelidade a esse espírito.

Aliomar Baleeiro diz que a Coroa Portuguesa recorria aos bons ofícios das Vereanças Municipais do Brasil para que fossem lançados tributos destinados ao pagamento da tropa recrutada para a expulsão dos holandeses, ao dote da infanta D. Catarina e à ajuda para remodelação de Lisboa, após o terremoto. Observa ainda o autor que, das instituições lusitanas recebemos municípios fortes e que já exerciam o poder de tributar com mais vigor do que os próprios monarcas, originariamente confinados nas rendas dominiais e regalias (1).

1.2. Período Brasil-Império

No período do Império, que era um Estado unitário por excelência, havia um excesso de centralização nas mãos do Governo da União da época, e praticamente não existiam os Estados como nós entendemos nos dias de hoje, e nem havia descentralização de decisões com relação à política fiscal; e nem, também, tributos previamente estipulados como hoje rezam as nossas constituições.

Com a independência, embora a Constituição de 1824 estabelecesse que toda cidade ou vila deveria ter uma câmara popularmente eleita, à qual competia o governo econômico e municipal das ditas cidades ou vilas, a lei de 1828 restringiu grandemente os poderes das câmaras municipais.

Diz Oliveira Viana que o poder central, no II Império, é realmente uma monstruosa hipertrofia, comparado com o poder provincial e o poder municipal (2).

Mas, hipertrofiando esse poder, os estadistas imperiais não agem com nenhum espírito ortodoxo, mas apenas obedecendo a uma necessidade de adaptação do aparelho político ao meio social. Transigem com os democratas, com os municipalistas, com os federalistas; ensaiam o municipalismo, com o Código do Processo, em 1832, e o Federalismo, com o Ato Adicional, em 1834; mas são obrigados a reagir imediatamente, a abandonar estas experiências, diante da desorganização crescente e geral que esses novos sistemas trazem à vida administrativa e política do País (3).

O poder central cresce, desenvolve-se, hipertrofia-se no organismo da Nação, como todo órgão, de que se exija uma atividade exagerada.

A centralização, restritiva para as províncias, era ainda mais opressiva para os municípios, com as suas câmaras subordinadas às assembleias provinciais das quais deveriam receber leis e ordens. Foram, na prática, relegadas ao esquecimento até o fim do Império, sem perspectivas de mobilizarem recursos próprios em função de suas próprias decisões, não passando de letra morta o artigo 71 da Constituição, destinado a assegurar a todo o cidadão o direito de intervir nos negócios de seu município, quando imediatamente relativos a seus interesses peculiares.

1.3. Período Brasil-República

A análise deste período encontra-se subdividida de acordo com os marcos constitucionais nele vigentes.

1.3.1. 1889/1933: A Constituição de 1891

Como subproduto típico de nossa formação federalista, esse período se caracteriza por um Federalismo de competição, tanto de Estados entre si, como entre estes e a União.

Em 1891, a primeira Constituição da República "incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração". Era da competência exclusiva da União, segundo a Carta de 1891, decretar impostos so-

bre a importação de procedência estrangeira, por exemplo, sendo que este e outros deveriam ser "uniformes para todos os Estados". Mas os Estados podiam também decretar impostos sobre a exportação; imóveis rurais e urbanos; transmissão de propriedade; e indústrias e profissões, principalmente.

Assim, os primeiros momentos da República viveram, ao que parece, sob a égide do federalismo da máxima autonomia financeira dos Estados. Ocorre então que, a Constituição de 1891, que transformou as Províncias em Estados, buscou a inversão da tendência de forte centralização oriunda do Império, atribuindo, com as Emendas de 1926, incorporadas através da reforma constitucional promulgada a 7 de setembro de 1926, de orientação descentralizadora, fontes próprias de rendas aos Estados, reconhecendo também a autonomia dos Municípios - mesmo que deixasse a critério dos Estados os impostos municipais.

O quadro nº 1, discriminando os tributos de competência das pessoas políticas administrativas, permite inferir a mencionada orientação.

É verdade, que com tal disciplinamento constitucional descentralizador, os seguintes problemas básicos podem ser apontados:

- a) insuficiência das fontes de receita federal
- b) existência de tributos interestaduais
- c) crescente dívida externa dos Estados e dos Municípios
- d) desequilíbrio fiscal regional

O quadro nº 2 mostra, em termos percentuais, o resultado da reformulação financeira constitucional, na proporção em que se constata o decréscimo da participação relativa da União na Receita Total Nacional, e o inverso em termos de Estados e Municípios.

No que se refere aos municípios, a Constituição Federal Brasileira de 24 de fevereiro de 1891, em um só artigo (art.68) estabelece: "Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

Assim, a autonomia municipal é uma forma vaga, sem definição, pois depende do que se interprete o que seja o peculiar interesse do município.

Na discriminação das rendas tributárias, embora seguindo o sistema de rigidez, limita-se a determinar a competência da União e dos estados, deixando a estes o critério da discriminação das receitas municipais, falha somente corrigida com a Constituição de 1934.

1.3.2 - 1934/1945: As Constituições de 1934 e 1937

Em 1934, a Constituinte ampliou a competência federal para legislar, por exemplo, sobre diretrizes da educação, direito penal, comercial, civil e processual, regime penitenciário, comércio exterior e normas fundamentais do direito rural. Mas não exclui a "legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias", afirmando que "as

leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências destas".

A estrutura tributária brasileira modificou-se profundamente, representando a Constituição Federal de 1934, de certo modo, uma etapa de progresso em relação à divisão do poder impositivo anteriormente adotada. Estabelecendo um sistema progressivamente mais rígido, o novo Estatuto político:

- a) definiu os tributos da competência privativa da União, dos Estados e dos Municípios, criando o imposto sobre vendas e consignações, de competência estadual;
- b) adotou novo critério de repartição do produto financeiro dos tributos, técnica que se desenvolve a partir daí no sistema tributário brasileiro;
- c) definiu o conceito de bitributação, impedindo, juridicamente, que idênticos tributos fossem cobrados simultaneamente pela União e pelos Estados;
- d) proibiu os impostos de trânsito - impostos interestaduais ou intermunicipais.

O quadro nº 3, que arrola a discriminação dos tributos às três esferas de governo, comprova, pela própria titulação dos mesmos, a assertiva.

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas para inaugurar o Estado Novo, concede ao poder federal uma enorme competência para intervir nos Estados, por exemplo, mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de interventor

res. A competência para decretar a intervenção era do próprio presidente da República, nos casos de invasão, mas principalmente para "restabelecer a ordem nos casos em que o Estado não queira fazê-lo ou não possa fazê-lo". Os municípios também ficavam amarrados.

Em relação ao sistema tributário a Constituição de 1937 não fez nenhum progresso, e imprimiu a uma prática política que levou a um movimento centralizador incomparável aos regimes anteriores.

Ainda no período, é criado o imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, minerais e energia elétrica, de competência federal, proibida a contratação de empréstimos externos aos Estados e Municípios, tendo permanecido, no entanto, a existência dos desequilíbrios regionais.

O quadro nº 4 mostra a reversão das participações relativas na receita total nacional pelas três esferas de governo, destacando-se a recuperação da União (51,2/55,7), a significativa perda dos Municípios (11,8/8,2) e a estabilização dos ganhos dos Estados (37,0/36,1) talvez em decorrência do novo imposto criado (IVC) que por acompanhar proporcionalmente a variação dos preços tenha sustado eventual queda da receita.

No sentido global, e não apenas no plano tributário, este período caracteriza-se principalmente por:

a) centralização financeira em favor da União em decorrência

- do Sistema de Decisões montado no Poder Central;
- b) expansão da administração federal indireta;
 - c) padronização das normas orçamentárias, financeiras e contábeis para Estados e Municípios;
 - d) consciência nacional da necessidade de um planejamento central;
 - e) desenvolvimento de uma política social.

1.3.3. 1946/1964: A Constituição de 1946

A predominância de uma política de cooperação intergovernamental, ao contrário dos períodos anteriores, onde na primeira República dominava um Federalismo de competição, caracteriza esse período.

Ainda que tenha ocorrido uma redução na tendência centralizadora do período anterior, não deixou de haver um Federalismo centrípeto com dispersão de recursos tributários através de numerosas vinculações e proliferação de fundos especiais.

Vários projetos de revisão da Política Tributária são apresentados, inclusive no sentido de reforçar a autonomia municipal, uma vez que a tendência municipalista já está a marcar, significativamente, a Constituição de 1946.

Foram estabelecidas, ainda, normas nacionais de padronização dos orçamentos públicos.

Notabiliza-se a Constituição de 1946 por apresen-

tar o mais amplo sistema tributário até então concebido no Brasil, desde a proclamação da República, e dar ênfase à cooperação financeira intergovernamental, com especial fortalecimento das finanças municipais.

O quadro nº 5 relaciona os tributos de cada esfera de governo.

Verifica-se, também, que no decorrer do período predominou certa estabilidade nas proporções relativas das três esferas de governo na participação da Receita Tributária Nacional, exceção apenas nos ingressos municipais que apresentaram razoável declínio.

O quadro nº 6 possibilita a constatação dessa afirmativa.

A Constituição de 1946 favoreceu extraordinariamente a autonomia administrativa e financeira dos municípios. Estabelece, no seu artigo 28, que a autonomia dos municípios será assegurada:

- I. pela eleição do prefeito e dos vereadores;
- II. pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,
 - a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
 - b) à organização dos serviços públicos locais.

A Constituição de 1946 procurou vitalizar, o mais

possível, os municípios, assegurando-lhes, bem definida, a autonomia local e atribuindo-lhes, além dos tributos de sua competência, recursos provenientes dos tributos federais.

Entretanto, deve-se observar que os municípios das áreas subdesenvolvidas do país sofriam, como os próprios estados, em que estavam enquadrados, e em virtude da pobreza dessas áreas, de escassez de recursos, muitas vezes, imprescindíveis para a sua sobrevivência, valendo-se das cotas dos tributos federais, as quais, cumpre ressaltar, nem sempre eram devidamente aplicadas.

1.3.4 1965/1969: A Reforma Tributária nas Constituições de 1967 e 1969

A Constituição de 1946 foi ainda alterada pela Emenda Constitucional nº 18, de 01/12/1965, que constituiu uma verdadeira reforma tributária, assinalando-se as seguintes principais alterações à legislação tributária anterior:

- I. adoção de um critério de "auto-suficiência e de plenitude", vedando qualquer competência residual, mesmo não concorrente;
- II. transferência da competência do imposto sobre exportação da esfera estadual para a federal;
- III. retorno para a competência dos estados do imposto sobre transmissão de bens imóveis "inter vivos", que fora transferido para a competência dos municípios pela Emenda Constitucional nº 5;
- IV. substituição de denominação do "imposto de consumo" pela

- de "imposto sobre produtos industrializados";
- V. substituição de denominação do "imposto sobre vendas e consignações" pela de "imposto sobre circulação de mercadorias", sendo este, porém, não cumulativo;
- VI. extinção do imposto de indústria e profissões;
- VII. extinção do chamado "imposto do selo" ou, melhor, substituição de sua denominação pela de "imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários" (operações financeiras);
- VIII. competência da União para instituir "imposto sobre serviços de transportes e comunicações";
- IX. extinção dos impostos municipais;
- a) de licença;
- b) sobre diversões públicas; e
- c) do selo;
- X. competência dos municípios para a instituição do "imposto sobre serviços" (de qualquer natureza e desde que de caráter estritamente municipal);
- XI. competência dos municípios para a cobrança do Imposto sobre circulação de mercadorias" (por alíquotas não superior a 30% da instituída pelo estado, dispositivo revogado pelo Ato Complementar nº 31, que transfere aos municípios 20% da receita deste tributo arrecadada pelo estado);
- XII. competência do Executivo Federal para alteração das alíquotas ou das bases de cálculo dos "impostos sobre comércio exterior" e do "imposto sobre operações financeiras", atribuindo-lhes um caráter extrafiscal e destinando a re

- ceita deste último e do imposto sobre exportação à formação de reservas monetárias;
- XIII. flexibilidade na política fiscal com a permissão para a cobrança de impostos sem a exigência de sua prévia inserção na lei orçamentária, à exceção dos impostos sobre o patrimônio e a renda;
- XIV. criação dos "fundos de participação dos estados e do Distrito Federal e de participação dos municípios";
- XV. competência exclusiva da União para a instituição de "empréstimo compulsório",
- XVI. extensão à região amazônica dos incentivos fiscais e favores creditícios concedidos ao Nordeste do Brasil;
- XVII. distribuição aos estados e aos municípios do produto da arrecadação, na fonte, do imposto incidente sobre a renda das obrigações de sua dívida pública e sobre os proventos dos seus servidores e dos de suas autarquias;
- XVIII. atribuição ao Senado Federal para fixar o limite das alíquotas do "imposto sobre transmissão de bens imóveis e do sobre a circulação de mercadorais", quando estas se destinam a outro estado; e
- XIX. referência expressa a "leis complementares" que deverão reger, complementarmente, o sistema tributário nacional.

A Constituição de 24 de janeiro de 1967 adotou os princípios gerais estabelecidos na Emenda Constitucional nº 189, quanto à discriminação rígida das rendas tributárias nas três esferas administrativas do País.

Esta Constituição não adotou o princípio de "auto-suficiência e de plenitude", consagrado na Emenda Constitu

cional nº 18, mas respeitou a competência dos estados, Distrito Federal e municípios, transferindo-lhes ainda o exercício da competência residual em relação a determinados impostos, cuja incidência seja definida em lei federal.

Respeitados os princípios gerais e a discriminação das receitas tributárias, com a única exceção do restabelecimento da competência residual, a Constituição de 1967 apresenta, em relação à Emenda Constitucional nº 18, algumas modificações que são, a seguir enumeradas:

- a) em lugar de 60%, a União só distribuirá aos estados, Distrito Federal e municípios 40% do imposto, de sua competência, sobre operações relativas a lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos;
- b) faculta aos estados e Distrito Federal incluir na incidência do ICM, na operação e distribuição, ao consumidor final, os lubrificantes e combustíveis líquidos utilizados por veículos rodoviários, cuja receita seja aplicada exclusivamente em investimentos rodoviários (art. 22, § 6º e artigo. 24, inc. II);
- c) ratifica o dispositivo do art. 1º do Ato Complementar nº 31, de 28/12/1966, ao determinar que do produto de arrecadação do ICM 80% constituirão receita dos estados e 20% dos municípios (art. 24, § 7º);
- d) estabelece que a alíquota do imposto sobre circulação de mercadorias não excederá os limites fixados pelo Senado Federal, não só nas que se destinam a outro estado, como determina a Emenda Constitucional nº 18, mas também nas que se destinam ao exterior (art. 24, § 4);

- e) estabelece que o imposto sobre circulação de mercadorias não incidirá sobre produtos industrializados e outros que a lei determinar, destinados ao exterior (art. 24, § 5º);
- f) atribui à União autorização para, mediante lei complementar e atendendo a relevante interesse social ou econômico, conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais (art. 20, § 2º);
- g) a União, os estados e os municípios (art. 19, § 8º) criarão incentivos fiscais à industrialização dos produtos do solo e subsolo, realizada no imóvel de origem;
- h) estabelece (art. 22, § 1º) que o imposto territorial rural não incidirá sobre glebas rurais e área não excedente a 25 hectares, quando as cultive, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel;
- i) atribui à União (art. 157, § 9º) instituir contribuições destinadas ao custeio dos serviços e encargos da intervenção no domínio econômico, facultada, pelo parágrafo 8º do mesmo artigo;
- j) acrescenta o seguro-desemprego entre os fins específicos da previdência social para os quais está prevista contribuição da União, do empregador e do empregado (art. 158, inc. XVI);
- k) estabelece que entre as funções delegadas de poder público referidas no art. 159, compreende-se a de arrecadar contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas (§ 1º do citado art. 159);
- l) determina que, no exercício de 1967, da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e

sobre produtos industrializados, 86% constituirão receita da União, cabendo o restante, e, pois, 14%, em partes iguais, aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (art. 182).

A Constituição de 1969 - Emenda Constitucional nº 1 - adota, igualmente, como a Constituição de 1967, os princípios gerais estabelecidos na Emenda Constitucional nº 18, quanto à discriminação rígida das rendas tributárias nas três esferas administrativas do país.

A maior modificação estabelecida pela Constituição de 1969 - Emenda Constitucional nº 1 - está no seu art. 25 sobre os Fundos de Participação.

Como se sabe, a Constituição de 1967, no seu art. 26 - redação primitiva - destinava aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal 10% do produto de arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados, e 10% aos municípios, constituindo os Fundos de Participação dos Municípios.

Após o Ato Complementar nº 40 e a Constituição de 1969, a porcentagem da arrecadação desses impostos, a ser distribuída aos estados, ao Distrito Federal e aos territórios é de 5%, e aos municípios, também 5%, mais o Fundo Especial de 2%. Esses recursos concebidos, inicialmente livres, passaram, a partir de 1969, a ser vinculados à aplicação em despesas de capital (50%) e funções específicas, tais como saúde, educação, etc.

Quanto à contribuição de melhoria, a Constituição de 1969 - Emenda Constitucional nº 1 - também faculta à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (art. 18, item II) instituir:

"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 acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado".

São os mesmos dispositivos da Emenda Constitucional nº 18 e da Lei nº 5.172, Código Tributário Nacional.

Apenas a Constituição de 1967 (art. 19, § 3º) dispunha que o total da arrecadação da contribuição não poderá exceder o custo da obra pública que lhe der causa.

Mas desde que, no item II do art. 18, a Constituição de 1969 - Emenda Constitucional nº 1 - institui que a contribuição terá como limite total a despesa realizada, embora não disponha claramente, como na Constituição de 1967, fica subentendido que a arrecadação da contribuição não poderá exceder o custo da obra pública que lhe der causa.

A Constituição de 1946 era silente sobre os empréstimos compulsórios e a jurisprudência os admitia também na competência dos Estados. A Constituição atual, repetindo a Emenda nº 18, só os tolera se decretados pela União em casos excepcionais definidos em lei complementar (art. 18, § 3º e

art. 21, § 2º; II).

NOTAS

- 1) Baleeiro, Aliomar - Uma Introdução à Ciência das Finanças.
2a. ed., v. 1, p. 324.
- 2) Oliveira Viana, F.J. - Evolução do Povo Brasileiro. São
Paulo, 1923, p. 226.
- 3) Linhares, Josaphat - A Reforma Tributária e sua Implica-
ção nas Finanças dos Estados e Mu-
nicípios. Rio de Janeiro, 1973, p.
408-409.

2. APRECIACÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1965/1967

2.1. Aspectos Gerais

A Constituição de 1946 previa um sistema tributário que poderíamos considerar "clássico", pois se preocupava, quase exclusivamente, com os aspectos fiscais da repartição de competências impositivas, necessárias à garantia da autonomia financeira dos membros do convívio federativo.

O Sistema Tributário de 1946, na verdade, pouco evoluiu em relação ao sistema de 1934 e chegava totalmente defasado à nova realidade econômica e social vivida pelo país já no início da década de 1960. Assim:

- Carecia de um caráter verdadeiramente nacional, capaz de harmonizar e de integrar as esferas tributantes Federal, Estadual e Municipal entre si (era ainda frequente "guerra fiscal" entre os Estados).
- Faltava-lhe compatibilizar a competência tributária, com as responsabilidades da União na formulação da política econômica geral. Assim, embora a política de comércio exterior fosse da competência da União, o Imposto de Exportação pertencia à competência tributária dos estados.
- Recorria, frequentemente, na definição dos fatos geradores da obrigação tributária, a conceitos jurídicos (como "vendas e consignações", "negócios", etc.), o que produzia irrationalidade econômica, sobreposição de impostos e entraves à produção e a comercialização de bens.
- Não previa mecanismos que permitissem a utilização dos tri-

butos como instrumento de política econômica e social, para enfrentar conjuntura adversa, incentivar exportações e estimular áreas e setores da atividade econômica.

A reforma de 1965/1967 orientou-se na direção de alguns objetivos básicos, fixados a partir da análise das deficiências do sistema de 1946 e do exame das exigências do desenvolvimento nacional. Assim, buscou:

- Criar um Sistema Tributário realmente integrado, harmônico e de caráter nacional, compatibilizando, ainda, a competência tributária com as responsabilidades da União relativamente à política econômica geral;
- reduzir o número dos impostos e fundar os respectivos fatos geradores em realidades econômicas, para evitar ao máximo distorções e fatores de ineficiência;
- estruturar mecanismos adequados à utilização dos impostos para finalidades extrafiscais, vale dizer, como instrumento de política econômica e social;
- racionalizar a arrecadação dos tributos, centralizando a legislação e a administração, quanto a impostos, na esfera federal, mas estabelecendo mecanismos automáticos de distribuição do produto para as outras duas esferas;
- remodelar determinados impostos, principalmente o de Renda e o incidente sobre a Produção Mineral, de modo a permitir um aumento da progressividade global do sistema tributário, viabilizando uma mais justa divisão da carga tributária na sociedade.

18/65 - cujos princípios foram incorporados à Constituição de 1967 - e o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) - er-
gueram o novo sistema, que classificou os impostos, segundo a
categoria econômica, em quatro grupos.

O primeiro grupo, o dos "Impostos sobre o Comér-
cio Exterior", abrigou os impostos de importação e de exporta-
ção, transferido este último à competência da União. O segun-
do, o dos "Impostos sobre o Patrimônio e a Renda", reuniu o
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), de competência
dos Municípios, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
(ITBI), de competência dos Estados e, os Impostos sobre a Pro-
priedade Territorial Rural e o sobre a Renda e Proventos, am-
bos da competência da União.

As maiores alterações ocorreram no terceiro gru-
po, o dos "Impostos sobre a Produção e a Circulação".

Nele, em substituição ao antigo Imposto sobre Ven-
as e Consignações, foi introduzido o Imposto sobre Circulação
de Mercadorias (ICM), de competência dos Estados, cuja, inci-
dência ocorre de forma não cumulativa, ou seja, recai apenas
sobre o valor adicionado. Trata-se de um imposto de alíquota
uniforme, não influenciando, por isso mesmo, na alocação dos recur-
sos e dos investimentos. Outras vantagens desse imposto, devi-
do à sua não cumulatividade, são a de permitir a desoneração
da carga tributária nas exportações e a de não favorecer a
verticalização das atividades produtivas.

Nesse grupo também, em substituição ao Imposto de

Consumo, foi criado, no âmbito da competência federal, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), incidindo igualmente sobre o valor adicionado, mas com alíquotas diferenciadas, estabelecidas na razão inversa à essencialidade dos bens. Também na competência federal, foram incluídos o Imposto sobre Serviço de Transporte e Comunicações e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Nesse grupo ainda, mas de competência Municipal, foi previsto o Imposto sobre Serviços de qualquer natureza, substituindo o Imposto sobre Indústrias e Profissões e o Imposto sobre Diversões Públicas.

Um quarto e último grupo - o dos "Impostos Especiais" - juntou os Impostos Únicos sobre Minerais, sobre Energia Elétrica, sobre Combustíveis e Lubrificantes, todos de competência federal.

O quadro nº 7 permite a visualização da discriminação de rendas vigente na Constituição de 1967 e mantida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Embora seja reconhecida por todos os financistas a melhoria do sistema tributário, no que concerne às suas características estruturais, não se pode deixar de destacar que pela elasticidade-renda da base imponível dos tributos federais, houve ao longo do tempo, um significativo aumento na participação da União na Receita Tributária Nacional, como se pode perceber no quadro nº 8.

A distribuição dos impostos às três esferas do governo evidencia que a Reforma destinou à União os tributos mais flexíveis, sob o ponto de vista de política fiscal, e que, coincidentemente, eram os de maior elasticidade-renda (1). Além disso, ficaram também como tributos de competência privativa da União, as contribuições especiais (contribuições previdenciárias, contribuições sindicais, etc.) e os empréstimos compulsórios.

Examinando o rol de distribuições de competência, fixado na Constituição Federal, verifica-se que à União foram reservados 9 impostos; aos Estados 2 impostos e aos Municípios, 2 impostos.

No entanto, cumpre observar que, embora esteja relacionado em um único inciso do artigo 21 da Constituição, o tributo sobre lubrificantes, combustíveis e energia elétrica envolve, inequivocamente, impostos absolutamente distintos de tal sorte que, a rigor, a União recebeu, pelo menos, 12 impostos. De fato, o imposto sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e energia elétrica e o imposto sobre serviços de transportes e comunicações foram desdobrados. O primeiro foi fracionado, dando lugar ao Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) e Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUÉE). Já o segundo abrange as atividades de Transporte e Comunicações, mas, por enquanto, só é tributada a atividade de transporte, através do Imposto sobre Serviço de Transporte (ISTR).

Além do mais, toda a competência residual é da

União, isto é, a União conta com a faculdade de criar outros impostos, não previstos no elenco acima citado.

Para os Estados, ao lado do ITBI, a Reforma destinou o ICM, que passou a ser responsável pela geração da quase totalidade das receitas tributárias estaduais, enquanto que para os Municípios restaram o ISS e o IPTU.

No que diz respeito à arrecadação, não há dúvida de que os Municípios foram os mais prejudicados na distribuição dos impostos. Enquanto a União e os Estados ficaram com impostos indiretos, à exceção do IR, aos Municípios couberam dois tributos, sendo apenas um indireto, que apresentam um custo de arrecadação e um custo político relativamente maior que aos atribuídos à União e aos Estados.

É evidente que, desde o início, percebeu-se que a reforma era extremamente centralizadora e que levaria, fatalmente, ao enfraquecimento relativo da arrecadação dos Estados e Municípios, uma vez que, ficando com a União os tributos de maior elasticidade-renda, ocorreria uma queda relativa na receita tributária própria das outras esferas do governo.

Com o intuito de compensar as perdas de receita tributária própria de Estados e Municípios, criaram-se os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Através deles, os Estados e os Municípios passaram a participar no total da arrecadação de impostos federais - notadamente o IPI e o IR. E com a reforma os municípios passaram a dispor de 20% do ICM arrecadado pelos Estados.

Segundo Josaphat Linhares (2), "se com o paternalismo dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios procura-se compensar a suposta insuficiência de recursos financeiros atribuídos a essas entidades públicas, a sistemática do imposto sobre circulação de mercadorias favorece, incontestavelmente, os estados grandemente produtores do Centro-Sul em detrimento dos que ainda se encontram em estágios pouco desenvolvidos de sua economia, o que irá, também incontestavelmente, entrar o seu desenvolvimento".

Ocorre ainda, "mais centralismo do que paternalismo quando se impõe (art. 21, § 2º, da Emenda Constitucional nº 18 e art. 26, § 2º, da Constituição de 1967) a forma de aplicação dos recursos decorrentes desses Fundos de Participação, isto é, que cada entidade participante deverá destinar obrigatoriamente 50% pelo menos, ao seu orçamento de capital".

"E amplo e rigoroso centralismo quando se exige (art. 94 e parágrafos, da Lei nº 5.172 - Código Tributário Nacional) comprovação da forma imposta de aplicação desses recursos, indo-se, além das justificativas apresentadas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo das entidades participantes (§ 1º, incisos I, II e III), à comprovação apurada pelas Delegacias nos estados, do Tribunal de Contas da União (§ 2º, incisos I e II do citado art. 94)".

"Ampla centralismo quando estatui que alíquotas de impostos da competência tributária dos estados sejam fixadas em resolução do Senado Federal, como ocorre com o imposto de transmissão de imóveis (art. 9º, § 4º, da Emenda Constitu-

cional nº 18, art. 24, § 2º da Constituição de 1967, e artigo 39, do CTN), e com o imposto sobre circulação de mercadorais, quando estas se destinam a outro estado (art. 12, § 1º, da Emenda Constitucional nº 18, art. 24, § 4º, da Constituição de 1967 e art. 57, do CTN)".

"A Constituição de 1967 ainda ampliou esse centralismo quando estatuiu (art. 20, § 2º) que a União, mediante lei complementar, poderá conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais, limitando, assim, quando bem entender, o poder impositivo dos estados e municípios".

Para Ricardo Varsano (3), "não parece haver duvidas quanto ao propósito centralizador de Reforma Tributária. Porém, este propósito era limitado às decisões de política econômica, não sendo cabível acusá-la de ter propiciado a centralização do poder político através da concentração do poder para tributar nas mãos do Governo Federal. A Reforma teve o cuidado de alocar ao Legislativo, e não ao Executivo, o poder para modificar disposições que afetassem Estados e Municípios. A redução do grau de autonomia destas unidades, que ocorreu após a Reforma, foi consequência de uma situação em que o Executivo tinha o poder para legislar, independentemente do Congresso, até mesmo sobre matéria constitucional. Nesta situação, por mais estritas que fossem as medidas de segurança adotadas pela Reforma ou ainda que fosse mantido o regime de separação de fontes, era impossível garantir a autonomia das unidades locais de governo".

Enquanto os Estados e Municípios foram afastados

das decisões de política econômica, a União teve reforçado o seu elenco de instrumentos de política. O imposto de exportação foi transferido da órbita estadual para a federal, concentrando na última todos os instrumentos fiscais de política de comércio exterior. O imposto territorial rural foi mantido como de competência da União para servir como instrumento de política agrária. Ao Poder Executivo foi delegado o poder para legislar sobre alterações de alíquotas dos impostos de importação, exportação e sobre operações financeiras, de forma a aumentar a flexibilidade destes tributos como instrumentos de política. Finalmente, como o mesmo intuito, eliminou-se o princípio da anualidade para impostos indiretos, taxas e contribuições de melhoria.

Os mentores da reforma tributária tinham plena consciência de que estavam reduzindo o grau de autonomia fiscal dos Estados e Municípios, porém julgavam que os benefícios da maior coordenação e da "racionalidade econômica" do novo sistema compensavam a perda de autonomia. Em um relatório, "a Comissão antecipa que seu trabalho será provavelmente acusado de centralizador". A esta afirmação segue-se uma tentativa de justificar a centralização, argumentando racionalidade, redistribuição de recursos arrecadados e medidas de segurança adotadas contra a possibilidade de o Governo Federal cercear a atuação de Estados e Municípios através da não distribuição de recursos (4).

2.2. O Desempenho posterior à Reforma e a Centralização Tributária

As características mais marcantes do sistema tributário que emergiu das reformas realizadas entre 1964 e 1967 foram:

- a) Eficiência do ponto de vista do crescimento da receita;
- b) Impacto distributivo desfavorável ou no melhor dos casos neutro;
- c) Centralização tributária em favor da União e em detrimento dos estados e municípios.

2.2.1. Carga Tributária

O Sistema Tributário Brasileiro atual, cujas bases fundamentais foram estabelecidas pela reforma efetuada no período 1964-1967, tem respondido com razoável flexibilidade às exigências da economia em termos do montante de recursos arrecadados. A esse respeito é ilustrativo lembrar que a receita total do governo (União, Estados e Municípios) saltou de 12% do PIB entre 1957/63 para 14% em 1964/66 e 17% em 1967/73, tendo podido, nessa medida, absorver rapidamente o deficit que, somente em 1963 e nas contas apenas da União, se elevaram a mais de 4% do PIB.

Por trás dessa maior eficácia estiveram mudanças como: correção monetária das dívidas fiscais, ampliação da base do imposto de renda e sua cobrança na fonte, mudança dos impostos indiretos em cascata para impostos sobre o valor adi

cionado, correção monetária dos ativos, do capital de giro e finalmente dos balanços totais das empresas, bem como melhora generalizada da máquina de arrecadação.

De todo modo, a receita tributária líquida como proporção do Produto Interno Bruto foi de 12,7%, em 1980, enquanto a média dos países pertencentes a OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) foi de 28,8%, o que vem demonstrar que a receita tributária líquida no Brasil é consideravelmente inferior à prevalecente em economias capitalistas desenvolvidas (5).

2.2.2. Impacto distributivo

Do ponto de vista empírico, a demonstração que o referido impacto é adverso ou neutro é problemática, porquanto não se dispõe, até agora de estimativas de distribuição da renda antes e depois da tributação. Para evidenciar a regressividade existem somente indicações parciais.

A mais imediata enfatiza o elevado peso dos impostos indiretos na receita tributária total. Em 1980, os impostos indiretos no Brasil representaram 52,6% da receita tributária bruta, enquanto esse mesmo indicador para a média dos países pertencentes a OECD foi da ordem de 27,4% e para os Estados Unidos 14,4% (6).

Em princípio, pode se dizer que um sistema tributário onde os impostos indiretos têm maior gravitação seria mais regressivo porque: (a) a tributação que incide nas tran

sações de bens e serviços recai, em última instância, sobre o consumidor; (b) a propensão média a consumir decresce com a elevação do nível de renda familiar.

Além do mais, no caso brasileiro pesariam dois fatores adicionais: (c) não obstante a isenção ou alíquotas menores para alguns produtos, o ICM e o IPI gravam um grande número artigos de consumo difundido e não discriminam em forma consistente contra os bens mais suntuários; (d) as alíquotas dos impostos sobre o consumo de serviços são em geral inferiores às do ICM e às do IPI, não obstante o fato de o referido consumo crescer como proporção das rendas familiares quando estas se elevam.

A elevada participação dos impostos indiretos tem como contrapartida, evidentemente, uma reduzida participação dos impostos diretos, a qual por sua vez, é devida a: (a) relativamente reduzida incidência do imposto de renda, em virtude da grande margem de isenções e descontos, bem como das alíquotas pequenas; (b) inexistência ou baixíssima gravitação de outros impostos diretos, como por exemplo à propriedade, transmissão de bens imóveis, ganhos de capital, etc. Enquanto no Brasil, em 1970, o imposto predial/territorial contribuía com tão somente 1,64% da receita tributária nacional, o "property tax" nos Estados Unidos aportava 14,6% da receita (7).

A avaliação mais acurada do impacto social regressivo do sistema tributário evidenciou que a carga tributária, em 1973, se elevava quase uniformemente por estrato de renda, sendo de 14,15% para as famílias perceptoras de até 2 salários

rios mínimos mensais e de 11,17% para as famílias cuja renda ultrapassava os 24 salários mínimos mensais (8).

Por outro lado, aqueles que ganhavam até um salário mínimo em 1975 (ver quadro nº 9) suportavam mais que o dobro da carga tributária incidente sobre os que recebiam mais de cem salários mínimos por mês (9).

Segundo José Serra (10), as causas mais conhecidas dessa situação são o alto peso dos impostos indiretos na receita tributária (que atinge cerca de 2/3 desta, contra cerca de 1/3 nos países capitalistas mais desenvolvidos), a incidência indiferenciada das mesmas alíquotas do ICM sobre todos os produtos, sejam de primeira necessidade, sejam de consumo de luxo, e o baixo peso dos impostos diretos (sobre a renda ou patrimônio), dada a elevada margem de descontos do Imposto de Renda sobre as pessoas físicas, as alíquotas pouco progressivas do IR sobre pessoas jurídicas, e ainda a inexistência ou insignificância dos impostos sobre propriedades, bonificações em ações, cotas ou quinhões de capital, transmissões de bens imóveis, ganhos nas transações mobiliárias ou imobiliárias, etc.

No que diz respeito às desigualdades regionais, o sistema tributário brasileiro apresenta uma clara tendência ao enfraquecimento das regiões e subregiões mais pobres (11). O fato de o ICM incidir sobre o valor adicionado na produção tende a beneficiar as regiões mais industrializadas, por vários motivos: é nessas regiões que se gera uma proporção maior do valor adicionado da economia do país; essas regiões geral-

mente exportam seus produtos para as demais e desse modo o ICM incorporado ao preço das mercadorias é pago pelos consumidores das regiões menos desenvolvidas; as regiões mais pobres se caracterizam muitas vezes por produzirem e exportarem mercadorias de origem agrícola, muitas das quais gozam de isenção do ICM. Além disso, a distribuição do ICM dos Estados aos Municípios privilegia os que geram maior valor adicionado, prejudicando os municípios menos industrializados ou os municípios - dormitórios.

O sistema de transferências não chegou a oferecer solução satisfatória a essa situação, resultando, pelo contrário, em maior submetimento dos Estados e Municípios mas necessitados de recursos às decisões da União, via vinculação de transferências, etc.

2.2.3. A Centralização Tributária: a receita tributária das três esferas de governo e os recursos efetivamente disponíveis em cada uma delas.

Embora a União, antes da Reforma de 1967 já detivesse maior participação na receita tributária total, não há dúvida de que, a partir de então ela tem melhorado sensivelmente o montante de sua arrecadação. Tomando-se o período de 1957 a 1979, nota-se que a União tem a maior participação no total da receita tributária, seguida pelos Estados e, por último, pelos Municípios. (Ver quadro nº 10)

Observa-se ainda que a União vem registrando participação crescente da receita tributária, ao longo dos anos

(com exceção de 1967), pois passou de 48,5% em 1957, para a casa dos 62,0%, em 1976, caindo em 1977, 1978 e 1979 para 61,0%, 57,5% e 60,6%, respectivamente. Na esfera estadual, verifica-se tendência oposta. Assim, os tributos estaduais, que participavam com 43,0%, em 1957, alcançaram a média de 45,5%, no quadriênio 1966-69, e desde então, começaram a perder participação, chegando à casa dos 34,1% em 1977, e 34,4%, em 1979, embora em 1978 houvesse recuperação, quando atingiram 37,3%. Já no âmbito dos Municípios, nota-se que a receita tributária é apenas residual e com participação declinante, pois elas passaram de 8,5%, em 1957, para 7,3%, em 1966 e 5,0%, em 1979.

Quanto ao crescimento da arrecadação dos tributos, os índices de evolução mostram, mais uma vez os de competência federal como aqueles que mais cresceram no período pós-reforma vindo a seguir, na ordem, os estaduais e os municipais.

Em suma, os dados existentes indicam que, ao longo do período pós-reforma, a União ampliou a sua competência sobre os tributos e, conseqüentemente, a sua arrecadação, em detrimento das outras esferas de governo, como resultado do processo de centralização tributária levado a efeito pela reforma de 1967.

Contudo, é preciso salientar que as esferas federal e estadual não ficam integralmente com o produto da arrecadação dos tributos de sua competência. A União transfere para os Estados e Municípios, enquanto que os Estados efetuam

transferências para a esfera municipal. Para se saber o montante de recursos efetivamente disponíveis em cada uma das esferas de governo, deve ser levado em conta o montante dessas transferências.

As finanças municipais são engrossadas anualmente com os recursos provenientes da cota-parte do ICM arrecadado pelos Estados e com as transferências federais, através do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo Especial. Por sua vez, os Estados contam com recursos oriundos do Fundo de Participação dos Estados. Além disso, tanto uns quanto outros participam, com a cota-parte definida em lei, no produto da arrecadação do Imposto sobre Minerais, do IUCL, do IUEE e da Taxa Rodoviária Única (TRU).

Somando-se os recursos próprios aos montantes das transferências, obtém-se o volume de recursos efetivamente disponíveis em cada esfera de governo. (Ver o quadro nº 11). A comparação desta situação com a anterior indica que as receitas municipais melhoram sensivelmente, as federais sofrem perdas significativas e as estaduais apresentam posição oscilante, ora com ganhos, ora com perdas. Os Municípios passam de 0,5%, em 1979, antes das transferências, para 16,1%, no mesmo ano, após as transferências. A participação dos Estados cresce ligeiramente, enquanto a da União apresenta uma queda: de 59,7% de média do triênio 1977/1979 (antes das transferências), ela desce para 46,0% (após as transferências).

No entanto, cabe ressaltar que, depois das transferências a Estados e Municípios, em termos de tendência de

crescimento é também a esfera federal que detém o melhor desempenho. Com efeito, os índices de evolução dos recursos tributários federais, à exceção dos anos de 1967 e 1968, são superiores aos estaduais e municipais, o que volta a evidenciar que a União foi a esfera de governo que mais se beneficiou da reforma tributária implementada em 1967.

Notas

- 1) A elasticidade do tributo é definida como a variação percentual que ocorre em sua receita, em virtude de uma variação percentual na renda. Se, por exemplo, a renda aumenta em 10% e a receita tributária aumenta em mais de 10%, se diz que o tributo é elástico. Por outro lado, se a renda aumenta em 10% e a receita do tributo aumenta em menos de 10%, se diz que o tributo é inelástico. A respeito dos valores da elasticidade-renda, vários estudos tem mostrado que os tributos federais são elásticos em relação à renda, enquanto os estaduais e municipais são inelásticos. Ver, por exemplo, "Transferências de Impostos aos Estados e Municípios", Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973; e Silva e Silva, "O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais. Uma análise da recente controvérsia sobre o ICM", Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.
- 2) Linhares, Josaphat. A Reforma Tributária e sua Implicação nas Finanças dos Estados e Municípios. Rio de Janeiro, 1973. p. 147-148.

- 3) Varsano, Ricardo. O Sistema Tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? Pesquisa e Planejamento Econômico, 11 (1), abril/1981.
- 4) Ver trabalho elaborado pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, Reforma Tributária Nacional (Rio de Janeiro: FGV, 1966), pp. 31-32.
- 5) Fonte OECD, Paris, 1981. Citado em Digesto Econômico, nº 307, julho-agosto/84.
- 6) Idem.
- 7) Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - 1970 e Musgrave, R. e Musgrave, P., Public Finance in Theory and Practice, Mac Graw Hill Book Company, 1973.
- 8) Malin, Ana Maria Barcelos. Estudo sobre a Incidência Tributária - Caso Brasileiro, Rio de Janeiro, tese de mestrado apresentada à Faculdade de Engenharia da UFRJ, nov/74, p.151.
- 9) Segundo dados de pesquisa realizada pela FEA-USP, citada por Serra, José, A Desigualdade tributária, in Folha de São Paulo, 8/3/81.
- 10) Serra, José. A desigualdade tributária, in Folha de São Paulo, 8/3/81.
- 11) Serra, José. Impostos e desigualdades regionais, in Folha de São Paulo, 29/3/81.

3. OS MUNICÍPIOS E A DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS

A conquista das fontes de renda que hoje alicerçam as finanças municipais obedeceu a um longo processo de formação histórica, cujas origens recuam ao período colonial.

Em face dos diversos regimes constitucionais por que tem passado o Brasil, pode-se distinguir quatro períodos na evolução das rendas municipais. O primeiro compreende a colônia, o império e a fase republicana sob a égide da Constituição de 1891. O segundo tem início em 1936 e compreende os regimes das Cartas de 34 a 37. O terceiro teve início em 1948, ano em que se começou a aplicar a discriminação de rendas da Constituição de 1946. O quarto período abrange as Constituições de 1967 e 1969 - Emenda Constitucional nº 1 - que adotam os princípios gerais estabelecidos na Emenda Constitucional nº 18, quanto à discriminação rígida das rendas tributárias nas três esferas administrativas do País.

3.1 - Os Municípios na Colônia, no Império e na Constituição de 1891

O primeiro período se caracteriza pela ausência do Município dentro do quadro da divisão constitucional das rendas públicas. Os governos locais não possuem fontes próprias de receita. Seus tributos, ou são doados a título precário pelos governos estaduais, ou resultam de sua própria iniciativa, tumultuando a estrutura tributária do país.

A Constituição imperial de 1824 silencia em matê-

ria de discriminação de rendas. A reforma constitucional de 1834, dispondo, em seu artigo 10, sobre a competência das assembleias provinciais, apenas diz que lhes cabe legislar:

"sobre a fixação das despesas municipais e provinciais e os impostos para ela necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do estado".

A Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, especifica os impostos gerais, deixando o campo remanescente à livre concorrência das províncias e municípios.

A Constituição de 91, instituindo a federação e a república, distingue os impostos de competência federal e estadual, sendo porém omissa em relação às fontes de renda dos municípios.

Esta situação de instabilidade das rendas municipais perdura até 1936, ano em que entrou em vigor a discriminação de rendas estabelecidas pela Carta de 1934.

3.2 - Os Municípios nas Constituições de 1934 e 1937

Dispondo no seu artigo 13 que "os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu particular interesse", a Constituição de 1934, pela primeira vez, concedeu ao município uma renda definida:

de um lado - a arrecadação municipal de 50% do Imposto de In-

dústrias e profissões, de competência e lançamento estadual, e

a participação em 20% dos impostos que eventualmente viessem a ser criados por parte da União e Estados, dentro de sua competência concorrente;

de outro lado - tributos de sua própria competência, isto é,

as taxas sobre os serviços municipais

e os seguintes impostos:

- . de licenças;
- . predial e territorial urbanos;
- . sobre diversões públicas;
- . cedular sobre a renda de imóveis rurais.

Desta forma, pode-se com justiça inscrever a de 34 como a primeira de nossas Constituições que deu estabilidade às finanças locais. Se não era ainda o ideal, era pelo menos um grande avanço em relação ao regime anterior. E não há dúvida de que, com todos os seus defeitos, os impostos entregues aos Municípios, devidamente aproveitados, poderiam lhes proporcionar rendas satisfatórias.

A Constituição de 1937 manteve, em suas linhas gerais, o mesmo regime discriminatório, introduzindo apenas duas alterações que, em conjunto, não tiveram maiores repercussões. Suprimiu o "imposto cedular sobre a renda dos imóveis rurais" e a participação dos municípios na arrecadação dos novos impostos.

3.3 - Os Municípios nas Constituições de 1946

O terceiro período teve início em 1948, ano em que começou a vigorar a discriminação de rendas estabelecida pela Constituição de 1946, de tendência acentuadamente municipalista. Era propósito ostensivo dos constituintes transferir às municipalidades, principalmente às menos favorecidas, recursos mais volumosos, operando através do aparelho tributário uma redistribuição benéfica às regiões e comunidades mais atrasadas.

Aliomar Baleeiro, na dupla qualidade de emérito financista e destacado constituinte de 1946, aponta, com direto conhecimento de causa, o espírito predominante na ocasião:

"Em contraste com a assembléia republicana de 1890-1, impregnada de forte espírito federalista e ciosa das prerrogativas estaduais, a Constituinte de 1946 era predominantemente simpática às reivindicações municipais. Essa tendência não só se observa nos programas de alguns partidos na campanha eleitoral de que resultou a escolha dos constituintes, mas também nos pronunciamentos destes e nos relatórios da Comissão que elaborou o projeto constitucional.

Evidenciou-se que a União e os Estados cortavam a parte do leão e deixavam os Municípios em quase inanição fiscal, privados de serviços públicos, com efeitos desastrosos sobre a tendência ao êxodo de populações sertanejas para as capitais.

Em contraste com os Estados Unidos a esse tempo, os governos federal e estaduais tendiam ao gigantismo em detrimento dos governos municipais ...

As estatísticas revelavam crescimento econômico e demográfico desigual, desenvolvendo-se rapidamente os estados do sul e a faixa litorânea, enquanto se estiolava o progresso do interior. Convinha que o aparelho tributário viesse a exercer uma ação compensatória do desequilíbrio e funcionasse como um sistema de vasos comunicantes, de sorte que a prosperidade de algumas regiões irrigasse a valorização das demais" (1).

A Constituição de 1946, no tocante à discriminação de rendas, estabeleceu em favor dos Municípios duas ordens de medidas:

- 1 - ampliou sua competência tributária, outorgando-lhes dois novos tributos: imposto sobre indústrias e profissões e de selo;
- 2 - determinou sua participação nas rendas federais e estaduais, nas seguintes bases:
 - a) 10% da arrecadação do imposto de renda (art. 15, § 4º);
 - b) 12% do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes (art. 15, § 2º, e Lei nº 302, de 1948);
 - c) 30% do excesso de arrecadação de impostos estaduais, exceto o de exportação, sobre as rendas locais de qualquer natureza (art. 20);
 - d) 40% do produto de quaisquer novos impostos que vierem

a ser criados pela União ou pelo Estado (Art. 21).

Dos dois novos impostos incorporados ao sistema municipal, apenas o de indústrias e profissões tem expressão real.

A outorga da competência para a cobrança de imposto de selo não traz para os Municípios maiores resultados de ordem financeira. Apenas corrigiu uma omissão dos regimes anteriores, delimitando os campos de ação fiscal dos diversos poderes tributantes e evitando a interferência do fisco federal e estadual nos atos e instrumentos regulados por lei municipal.

Por sua importância como fonte de receita, é a transferência do indústrias e profissões que afetou realmente a situação das finanças municipais.

A transferência para os municípios do imposto de indústrias e profissões, estabelecida pela Constituição de 1946, tinha a justificá-la uma série de ponderáveis razões, dentre as quais se podem citar:

- Metade da arrecadação do imposto já pertencia às Prefeituras, por força de dispositivo da Constituição de 34, mantido pela de 37.
- Alguns Estados, como Pará e Espírito Santo, já o haviam transferido integralmente para os respectivos Municípios.
- Sua arrecadação por parte dos Estados trazia certas dificuldades, especialmente no tocante à fiscalização e à organiza-

ção das tabelas fixas do imposto que, para serem razoáveis, deveriam variar em função da importância econômica do Município onde se exercia a atividade gravada.

- Sua extraordinária semelhança com o imposto de licença, de características essencialmente municipais, desaconselhavam formalmente sua retenção por parte de dois poderes distintos. Grande parte da aparelhagem fiscal destinada à arrecadação de um, pôde, perfeitamente, servir aos dois sem maiores adaptações ou aumentos de despesas.
- Finalmente, o indústrias e profissões representava uma fonte considerável de receita. Basta afirmar-se que, já em 1937, só os 50% entregues aos municípios já lhe asseguravam a posição de maior tributo municipal. Sua arrecadação pelos Estados, em 1947 (metade da arrecadação geral), elevou-se a 362 milhões de cruzeiros, importância equivalente a 35% da renda global dos impostos municipais no mesmo exercício (2).

3.3.1 - Participação dos Municípios nas Rendas da União e dos Estados

Não sendo aconselhável e nem mesmo conveniente aos interesses pelo menos dos médios e pequenos Municípios a transferência de outros impostos da União ou dos Estados, procuraram os constituintes de 1946 no sistema de participação um meio de corrigir a iniquidade do regime discriminatório então vigente.

Os impostos continuariam a ser cobrados pela União ou o Estado. Mas as Prefeituras participariam de uma parte de

sua arrecadação. Assim, se atenderia ao princípio da suficiência sem ferir o da conveniência, conciliando-se as regras fundamentais que devem presidir a discriminação de rendas nos Estados federativos.

O sistema de participação previsto na Carta de 46 compreende um conjunto de medidas que se ajustam entre si e as seguras a participação simultânea dos Municípios em quatro diferentes fontes de renda, a saber:

- 1 - imposto de renda federal;
- 2 - impostos estaduais, exceto o de exportação;
- 3 - impostos unificados, como o de combustíveis e lubrificantes, arrecadados pela União;
- 4 - novos impostos a serem arrecadados pelos Estados.

Das duas primeiras, foram excluídas as Capitais por serem inestimáveis os benefícios diretos e indiretos que resultam para esses Municípios do fato de serem a sede dos governos estaduais.

3.3.2 - Participação dos Municípios no Imposto de Renda

A distribuição em partes iguais da quota de 10% do Imposto de Renda constitui a mais municipalista das medidas constitucionais, porisso que veio beneficiar precisamente os pequenos Municípios do interior.

Através da quota do Imposto de Renda, a União realizou uma redistribuição parcial do poder aquisitivo, concentrado nos grandes centros industriais do país.

Com isso, não apenas outorgou condições de vida a muitas centenas de governos locais, mas abriu outras perspectivas de ordem econômica, ajudando o fortalecimento do nosso mercado interno e, indiretamente, ampliando a capacidade de desenvolvimento da indústria nacional.

Chamou-se a essa quota de "salário mínimo" dos municípios. Não só a designação foi expressiva, como o "salário" fixado revolucionou a vida financeira de várias centenas de Prefeituras do país.

3.3.3 - Participação dos Municípios na Renda de Impostos Estaduais

A constituição de 1946 estabeleceu, em seu artigo 20:

"Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder em Município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado".

Esta fórmula resultou de longas discussões no seio da Constituinte. Muitas outras foram apresentadas e caíram em

face das objeções que suscitaram. Contudo, a medida adotada pela Constituição não teve, como único objetivo, canalizar recursos para os cofres municipais. Para grande número de Municípios não apresentou quaisquer perspectivas de novas rendas. Sua ação foi porém, necessária, constituindo um mecanismo de defesa permanente das rendas municipais. Representou, mesmo, uma peça indispensável à preservação dos objetivos que ditaram o regime de discriminação de rendas da época.

3.3.4 - Participação dos Municípios na Renda dos Impostos Unificados

A Constituição de 1946 manteve o imposto único sobre combustíveis, líquidos e lubrificantes, incorporado ao regime anterior pela Lei Constitucional nº 3, de 8 de setembro de 1940, introduzindo-lhe, entretanto, duas alterações principais:

- 1º - Estabeleceu a participação direta e obrigatória dos Municípios no produto de sua arrecadação;
- 2º - determinou a extensão do mesmo regime, no que fosse aplicável, aos minerais e à energia elétrica.

A percentagem de 12% para os Municípios fixada pela Lei nº 302, de 13 de julho de 1948, as condições impostas às Prefeituras para o seu recebimento e a sua forma de distribuição por meio dos departamentos e comissões estaduais, originando retenções e desvios prejudiciais aos interesses municipais - tudo isso foi objeto de fortes restrições por

parte dos governos locais. Tratava-se, todavia, de normas estabelecidas em legislação ordinária, não afetando em sua essência o dispositivo constitucional.

3.3.5 - Participação dos Municípios na Renda dos Novos Impostos

O artigo 21, da Constituição de 1946, manteve em suas linhas gerais as disposições do artigo 10, parágrafo único, da Carta de 34. Apenas, no tocante aos Municípios, sua participação na renda dos novos impostos criados pela União ou o Estado foi elevada de 20 para 40%.

O dispositivo constitucional teve, no caso, um duplo efeito:

- 1º - desestimular a criação de novos impostos, visando não agravar sua já prejudicial multiplicidade;
- 2º - sem impedir a criação de novos impostos, garantir a participação equitativa dos três poderes na sua arrecadação.

Além de seus efeitos gerais, preservando a harmonia do regime discriminatório, tais medidas foram consideradas como altamente benéficas aos Municípios. Disciplinando a utilização do campo tributário remanescente, elas os protegeram contra a ação invasora das esferas superiores do poder fiscal. Além disso, assegurou-se às Prefeituras a maior quota na distribuição, uma vez que aos Estados, embora com percentagem idêntica, coube também o ônus da arrecadação.

3.3.6 - A Emenda Constitucional nº 5 e a Nova Discriminação de Rendas Municipais

A emenda constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961, com o declarado intuito de instituir "nova constituição em favor dos municípios brasileiros", ampliou e aprofundou a iniciativa constitucional de 1946, estabelecendo a entrega pela União aos Municípios (em substituição à entrega anteriormente prevista de somente 10% do imposto de renda) de:

10% da arrecadação do "imposto de consumo de mercadorias em partes iguais, e fazendo-se o pagamento de modo integral, de uma só vez a cada município, durante o 4º trimestre de cada ano");

15% do imposto sobre a "renda e proventos de qualquer natureza" ("com a distribuição efetuada no 3º trimestre de cada ano, nas mesmas condições do imposto de consumo").

A entrega do imposto de renda foi condicionada à aplicação de pelo menos metade em "benefícios de ordem rural", como tais considerados todos os serviços ou obras realizados "com o objetivo de melhoria das condições econômicas, sociais, sanitárias ou culturais das populações das zonas rurais".

Igualmente os impostos únicos (também chamados impostos nacionais, posteriormente especiais) sobre:

combustíveis e lubrificantes,
energia elétrica e
minerais do país,

que a constituição de 1946 atribuiu privativamente à União, teriam a sua renda partilhada, devendo 60%, no mínimo, ser entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção.

Após a Constituição de 1946, a Emenda Constitucional nº 5 cometeu um grave erro transferindo dos Estados para os Municípios o imposto territorial rural, o que equivale a transformar como muito bem argumentou Rubens Gomes de Sousa, "os 20 impostos territoriais estaduais em cerca de três mil municipais, cada um deles forçosamente inexpressivos porque confinados a uma unidade territorial política e administrativamente inadequada a uma reforma que exigiria planejamento de conjunto" (3).

Quando da promulgação dessa Emenda o então Governador de São Paulo, Carvalho Pinto, queixou-se da impossibilidade de levar adiante um projeto de reforma agrária no Estado de São Paulo.

A Emenda Constitucional nº 10 corrigiu o erro da Emenda nº 5, pois, embora atribuindo o produto do imposto territorial rural aos municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incida a tributação, transferiu para a União a competência de decretar este imposto, podendo, assim, estabelecer a sua vinculação à política de reforma agrária,

que é o seu fim específico.

Dessa forma, pela Constituição de 1946, além da atribuição privativa dos impostos de indústrias e profissões e de transmissão de propriedade imobiliária "inter vivos", antes partilhados ou pertencentes aos estados, foi o município contemplado com considerável acréscimo de receita, representado pela sua participação em impostos federais ou estaduais.

O esquema de participação já fora ensaiado no sistema constitucional anterior, com referência ao imposto de indústria e profissões - decretado privativamente e lançado pelos estados e arrecadado por estes e seus municípios em partes iguais.

A partir de 1946, entretanto, desaparece essa forma dupla de arrecadação, substituída por arrecadação única do poder competente, federal ou estadual, tornado responsável pela entrega aos municípios de parte da respectiva receita, desonerando esses últimos da tarefa de cobrar, paralelamente: é o que prevaleceu para a partilha dos impostos de consumo e de renda, dos chamados impostos nacionais e do imposto territorial rural, de competência federal, e do "excesso de arrecadação" estadual, e ainda, ao menos teoricamente, para os tributos de competência concorrente.

No campo da competência comum couberam aos três poderes taxas e contribuições de melhorias, de conformidade com a origem dos serviços públicos que as suscitassem. A contribuição de melhoria, objeto da constituição de 1934 e do si

lência da de 1937, com a constituição de 1946 volta a integrar expressa e definidamente o elenco de tributos de competência comum aos três poderes, admitida "quando se verificar valorização do imóvel em consequência de obras públicas" e não podendo "ser exigida em limites superiores à despesa nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer para o imóvel beneficiado".

Ainda antes do desaparecimento da constituição de 1946, surgiu com a lei nº 5.172, de 25/10/1966, ampla reforma tributária para introdução do chamado "Sistema Tributário Nacional", o qual, com modificações posteriores, teve pelo "Ato Complementar" nº 36, de 13/3/1967, suas denominação alterada para "Código Tributário Nacional".

Este evento assinala, por assim dizer, o encargo da fase iniciada com a constituição de 1946, tal como esta encerrou a fase pioneira, inaugurada com a constituição de 1934; a partir desta demarcação caberia classificar a evolução do sistema tributário municipal em três períodos:

- | | |
|-------------------------------|---|
| 1º período - 1934-1945 | - (Constituição de 1934 a 1937) |
| 2º período - 1946-1966 | - (Constituição de 1946) |
| 3º período - a partir de 1966 | - (Reforma Tributária de 1966
e Constituições de 1967 e
1969 - emenda nº 1) |

Se o primeiro período marcou época com a introdução da competência privativa do município, cumpre indagar em relação ao segundo período se este já caracterizado pela extensão da gama de dispositivos constitucionais voltados para o municí

pio - representou efetivo e substancial avanço, dentro das perspectivas municipalistas dos constituintes de 1946. Um simples cotejo das atribuições de receita, nos dois períodos, aponta o sensível alargamento da base municipal:

<u>Período 1934/1945</u>	<u>Período 1946/1966</u>	<u>Fonte de Receita</u>
- Imposto de licenças	- Imposto de licenças)	Idênticas
- Imposto predial e territorial (urbano)	- Imposto predial e territorial)	
- Imposto sobre diversões públicas	- Imposto sobre diversões públicas)	
- Taxas sobre serviços municipais	- Taxas sobre serviços municipais)	
- 50% do Imposto de Indústrias e Profissões	- 100% do Imposto de Indústria e Profissões)	Incrementadas
- 20% dos Impostos de competência concorrente	- 40% dos Impostos de competência concorrente)	
	- Contribuição de Melhoria)	Restabelecida
	- Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imóvel "Inter Vivos")	Novas (próprias)
	- Imposto sobre atos de sua economia e de assuntos de sua competência)	
	- 10% do imposto de consumo)	Novas (p/transferência)
	- 15% do Imposto de renda)	
	- 30% do excesso de arrecadação estadual)	
	- 60%, juntamente com os estados dos "impostos únicos")	
	- Líquido do imposto territorial rural)	

De acordo com o quadro anterior, as "transferências foram consideradas totalmente pertencentes ao "segundo período"; a rigor, teria de ser considerada ainda no "primeiro período" alguma distribuição do "imposto único", porém isto somente sucedeu na parte final daquela fase e em termos não muito significativos e extensos.

Deve-se lembrar ainda que a Constituição de 1946 (art. 169) estabelecia que os municípios aplicassem, anualmente, nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino; e, pelo art. 199, parágrafo único, que os municípios da região amazônica reservassem, anualmente, 3% de suas rendas tributárias para aplicação, pelo governo federal, no plano de valorização econômica da Amazônia.

Quanto à primeira dessas imposições, ressalte-se que os estados também tinham a mesma obrigação, sendo que a União deveria reservar para o mesmo fim 10% de suas rendas tributárias.

Quanto à segunda imposição, também os estados e territórios da região amazônica deveriam reservar 3% das suas rendas tributárias para o mesmo fim, e a própria União, durante, pelo menos, 20 anos, deveria aplicar na execução desse plano de valorização econômica da referida região quantia não inferior a 3% de sua renda tributária.

Com essas imposições e as consequentes da regulamentação da aplicação das cotas federais, a Constituição de

1946, como ficou demonstrado, procurou vitalizar, o mais possível, os municípios, assegurando-lhes, bem definida, a autonomia local e atribuindo-lhes, além dos tributos de sua competência, recursos provenientes dos tributos federais.

Entretanto, deve-se observar que os municípios das áreas subdesenvolvidas do país, sofriam, como os próprios estados, em que estavam enquadrados, e em virtude da pobreza dessas áreas, de escassez de recursos, muitas vezes, imprescindíveis para a sua sobrevivência, valendo-se das cotas dos tributos federais, as quais nem sempre eram devidamente aplicadas.

Daí a corrida a essas cotas pela multiplicação exagerada e indevida de municípios pois, quanto mais municípios existissem, mais cotas seriam recebidas, embora essa multiplicação, quando ocorrida nas áreas mais desenvolvidas, fosse carrear para as mesmas, em prejuízo das subdesenvolvidas, os recursos que a União poderia aplicar nos estados e nos municípios mais necessitados.

Em decorrência da discriminação tributária da Constituição de 1946, as rendas municipais ultrapassaram o dobro do que eram anteriormente, possibilitando uma melhoria razoável na paisagem social oferecida pelos nossos municípios. Graças, porém, ao autonomismo político do sistema vigente, os poderes municipais, abandonados à sua própria sorte terminaram por desperdiçar aquilo que lhes proporcionaria uma justa reforma, gastando perdulariamente ou não arrecadando devidamente os seus tributos (4).

3.4 - Os Municípios nas Constituições de 1967 e 1969

Na ocasião de apresentação, em 1965, de seu ante projeto de "Reforma da Discriminação Constitucional de Rend-
das", a "Comissão de Reforma", constituída por convênio entre
o Ministério da Fazenda e a Fundação Getúlio Vargas, fez uma
série de críticas aos tributos do regime vigente a partir de
1946, acompanhadas de propostas de modificação:

1) Manifestou-se contra a permanência do

- a) imposto de licenças e
- b) imposto sobre diversões públicas;
- c) imposto de selo municipal

apresentando as seguintes ponderações:

- a) o tributo sobre "licenças", se considerado imposto, seria uma duplicação ou um agravamento do também existente imposto de indústrias e profissões (que te ve sua substituição também sugerida); se entendido como "autorização para o exercício de uma atividade subordinada à fiscalização municipal", conduziria apenas à existência de uma taxa ou emolumento (5) , não de um imposto;
- b) o imposto sobre diversões públicas não se justificaria como tributo isolado, sendo "na melhor das hipóteses uma incidência específica do imposto de licença ou do imposto de indústrias e profissões" ou "na pior hipótese, uma duplicação desses mesmos tributos", encontraria a tributação das "diversões públicas" enquadramento num novo imposto - o de "serviços", cuja criação era sugerida;

c) o imposto do selo municipal, fruto da referência constitucional aos impostos (municipais) "sobre atos de sua economia e assuntos de sua competência", teve a sua supressão proposta, principalmente em face do seu "caráter antieconômico", apontado também nos impostos semelhantes, estadual e federal (6).

2) Pronunciou-se a favor do retorno à competência estadual do imposto "inter vivos" fonte em 1955, segundo os dados mencionados, de 8% da receita corrente; este tributo, "não obstante a sua finalidade declarada de favorecer os municípios... pouco lhes deu que eles pudessem eficientemente utilizar"; "as dificuldades de aplicação ..., derivadas da sua estreita dependência com um dos campos mais complexos do Direito Civil, exigiu um aparelho jurídico e administrativo que poucos municípios, dentre os mais desenvolvidos, poderiam organizar e manter"; a produtividade do tributo sofreria ainda sensível redução com as limitações de incidência e de alíquota que a "Comissão" pretendeu introduzir-lhe, o que mais reforçou o seu intuito de retirá-lo da competência municipal.

3) Declarou a sua intenção de "restringir o campo de incidência do imposto chamado de indústria e profissões", embora admitindo tratar-se "do principal recurso de que hoje dispõem os municípios"; para justificá-lo ofereceu os seguintes argumentos:

a) designação - "imposto de indústrias e profissões" - notoriamente inadequado para definir qualquer figura tributária específica;

- b) por falta de definição legal da incidência, suficiente para identificar o tributo, essa identificação passa a depender de base de cálculo adotada para a cobrança;
- c) estabelecimento da "base de cálculo" - "para não fiquem limitados meramente a uma taxa, uma "patente" ou um emolumento sobre o exercício de atividades industriais ou profissionais - que aliás se confundiriam com o imposto de licença ... - viram-se os Municípios, como, antes de 1946, os Estados, levados a recorrer a bases de cálculo arbitrárias ou empíricas";
- d) entre as várias "bases de cálculo", subsistiu o chamado movimento econômico", ou seja, a receita bruta da atividade tributada, o que acabou por converter o tributo numa duplicação do imposto federal sobre a renda "em sua forma mais primária ou anti-econômica" ou mesmo uma espécie de "adicional" do imposto estadual de vendas e consignações, sendo comum municípios, principalmente os menos desenvolvidos, cobrarem o imposto de indústrias e profissões simples, mediante a aplicação de uma percentagem sobre o imposto de vendas arrecadado pelo Estado.
- e) essa forma mais comum de cobrança do imposto - além de falha de base econômica real "pois o mero exercício de qualquer atividade - que configura o fato gerador - justificará quando muito, uma presunção da capacidade contributiva, mas nunca fornecerá a medida dessa capacidade" - teria reproduzido "no âmbito municipal os problemas peculiares ao imposto de vendas e consignações, notadamente o do conflito de competências nos casos de atividades desenvolvidas em mais de uma entidade tributante", com os "danos de seus efeitos econômicos" acen-

tuados pelo "vício jurídico de se traduzirem pela pretensão de um Município de aplicar a sua lei tributária a atividades exercidas fora do seu território";

- f) não obstante a intenção expressa inicialmente de apenas restringi-lo, acabou a "Comissão" por propor a substituição do "impostos de indústrias e profissões", por outro "sobre os serviços de qualquer natureza", "adequadamente utilizável pelo Município", mas com a restrição de que "não incidirá sobre atividades, nem será calculado sobre o movimento econômico e a renda, sujeitos a outros impostos" (7).

A supressão de todos esses tributos, sugerida e finalmente concretizada, significa que a "Reforma", com a sua implantação em 1966 e o concomitante encerramento do que podemos considerar o segundo ciclo do sistema tributário municipal, deixou intacto, entre os impostos de arrecadação própria, apenas o que ficou designado como incidente "sobre a propriedade predial e territorial urbana" e enquadrado entre os "impostos sobre o patrimônio e a renda" (8).

No tocante ao mais importante dos impostos suprimidos - o de indústrias e profissões - que, juntamente com o predial/territorial havia sido o principal sustentáculo da receita municipal própria, acenou a "Comissão", a par da criação do "imposto sobre serviços", com uma "compensação financeira ... através das redistribuições das receitas tributárias".

Ao expor as suas idéias a respeito de um novo sistema de "distribuições" (nomenclatura a que deu expressamente preferência sobre a até então usual de "participações na arrecadação" - a qual "por si só já envolve uma idéia de subordinação ou dependência, incompatível com a paridade política e jurídica que é a própria base do regime federativo") é que a "Comissão de Reforma" se mostrou mais enfática e, também, mais ambiciosa:

- 1) O sistema de transferência, já responsável por quase uma quarta parte da receita corrente, antes da Reforma de 1966 - graças à contribuição dos impostos sobre o consumo e a renda, dos "únicos", do territorial rural e do "excesso de arrecadação estadual", além, ao menos em teoria, de 40% dos impostos de competência concorrente - era julgado "insatisfatório tanto no plano econômico-financeiro como no plano político-jurídico" ("no plano econômico-financeiro os defeitos do atual sistema cifram-se no empirismo da fixação das percentagens a redistribuir e no caráter anti-econômico da redistribuição").
- 2) Mereceu particular antipatia a distribuição de 30% do excesso de arrecadação estadual sobre a municipal que seria característica de uma redistribuição que poderia "até constituir-se em fator desestimulante no desenvolvimento das próprias atividades beneficiadas", devendo a sua extinção ser compensada pela atribuição aos municípios de uma parcela (de 20%) do novo tributo de valor acrescido que, com o nome de imposto de circulação de mercadorias, deveria substituir o de vendas e consignações, cobrado "em cascata".

- 3) Preconizada a supressão da competência concorrente, desapareceria para o município a expectativa de participação de 40% nessa arrecadação eventual.
- 4) Era prevista a manutenção da partilha dos chamados impostos "únicos", embora com porcentagem parcialmente diferentes das anteriores, uniformizadas em torno de 60% (juntamente com os estados):
 - a) 40% do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis;
 - b) 60% do imposto único sobre energia elétrica;
 - c) 90% do imposto único sobre minerais do país (9).
- 5) Seria mantida também a distribuição aos municípios do produto líquido do imposto territorial rural.
- 6) A principal modificação, ao lado da divisão do novo "imposto de circulação de mercadorias", deveria ocorrer com a distribuição do imposto de consumo (com a nova nomenclatura de "imposto sobre produtos industrializados") e do imposto de renda:
 - a) com a distribuição do ex-imposto de consumo, reduzida de 10% para 5%, e com a distribuição do imposto de renda, antes ao nível global de 15%, a ser bipartida: retenção total pelo município do imposto descontado na fonte sobre a renda dos seus servidores e dos títulos da sua dívida e, 5% da respectiva arrecadação federal, com exclusão da verba retida;
 - b) com a criação, para a gestão dos recursos proporcionados pela cota de 5% desses dois impostos, do mecanismo sofisticado do Fundo de Participação dos Municípios, alterando inclusive o critério de rateio anteriormente

adotado, tudo de acordo com os minuciosos dispositivos do capítulo III do Código Tributário.

Seria mantida, finalmente, a competência comum aos três poderes, relativa às contribuições de melhoria e às taxas (subdivididas estas últimas entre as destinadas ao ressarcimento de serviços prestados e àquelas concernentes ao exercício do "poder de polícia") (10) - (11).

A lei nº 5.172, de 25/10/1966, que acolheu as proposições reformadoras, com a introdução do chamado "Sistema Tributário Nacional", surgiu ainda durante a vigência da Constituição de 1946. Pouco mais tarde, no entanto, viria a Constituição, atualmente em vigor, de 24/01/1967, a qual, com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 1, incorporou os dispositivos da reforma operada em 1966 e alterações subsequentes. Ela dedica ao "Sistema Tributário Nacional" o capítulo V do seu livro 1º e, segundo Aliomar Baleeiro, "se singulariza no mundo por ter reservado minúcia extrema às disposições financeiras, que lhe tomam 20% do texto total, o que não ocorre com qualquer outra" (12).

Em 1973, esse mesmo autor pondera que "na essência não mudou muito a estrutura fiscal do país" (13). Para ele, a reforma mais teria rebatizado velhos impostos que alterado sua substância; seria o caso do imposto de consumo, transformado simplesmente em imposto de produtos industrializados, do imposto de vendas e consignações convertido em imposto de circulação de mercadorias, na área municipal o imposto de serviços tomando o lugar do velho imposto de indústrias e profissões.

Não há dúvida, de que houve inovações - o próprio Baleeiro as admite (14) - algumas delas profundas como a transformação do ex-imposto de vendas e consignações em tributo de valor acrescido, com o produto da sua cobrança rateado entre o estado arrecadador e os municípios - outro aspecto a merecer atenção, tanto que já fora difundido pela constituição de 1946 - porém agora objeto de técnica mais apurada com a criação dos fundos de participação dos estados e dos municípios como instrumentos de redistribuição. Retomando as idéias predominantes na constituinte de 1946, a "Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda", na referida publicação, demonstra esperar da reforma uma "verdadeira transformação estrutural" com "profundas e duradouras repercussões na vida fiscal" dos três níveis de governo e nas relações financeiras entre elas, com o carreamento "das zonas economicamente mais para as menos desenvolvidas" de "importantes subsídios financeiros que irão reforçar os orçamentos de receita dos municípios e dos estados" (15).

Uma análise das atribuições de receitas municipais, nas Constituições de 1946 e 1967, aponta agora o sensível estreitamento da base municipal:

PERÍODO 1946-1966

- Imposto predial e territorial urbano
- Imposto de Indústria e Profissões
- Imposto de Licença
- Imposto sobre Diversões Públicas
- Imposto sobre atos de sua Economia e assuntos de sua competência (Selo Municipal)
- Imposto sobre Transmissão de Propriedade "Inter Vivos" (Sisa)
- 30% do excesso de arrecadação estadual
- 40% dos impostos de competência concorrente
- 10% do Imposto de Consumo (a partir da Emenda Constitucional nº 5 de 21/11/61).

PERÍODO 1967 EM DIANTE

- Imposto predial e territorial urbano)
- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em Lei Complementar)
-
-
-
-
-
-
- Imposto sobre Produtos Industrializados: 5% da arrecadação nacional no rateio do Fundo de Participação dos Municípios, (a partir de 1969). (16))

FONTE DE RECEITA

- Idêntica
- Substituída
- Extinta
- Extinta
- Extinta
- Extinta
- Extinta
- Extinta
- Substituída (diminuição no percentual transferido)

PERÍODO 1946-1966

- 10% do Imposto de Renda e 15% a partir de 21/11/61 (Emenda Constitucional nº 5)
- Imposto Territorial Rural (a partir da Emenda Constitucional nº 5 de 1961)
- 60%, juntamente com os Estados e Distrito Federal, dos "impostos únicos"
- Taxas sobre serviços municipais
- Contribuição de Melhoria

PERÍODO 1967 EM DIANTE

- Imposto de Renda: caber-lhes o)
retido na fonte pelo município)
em decorrência de rendimento)
do trabalho e Títulos da Dívi-)
da Pública; 5% do produto da)
arrecadação nacional no rateio)
do Fundo de Participação dos)
Municípios, (a partir de 1969))
(17).
- Imposto Territorial Rural: des)
tinado em sua totalidade aos)
municípios)
- Impostos únicos sobre Lubrifi-)
cantes e Combustíveis: 40% da)
arrecadação com os Estados e)
Distrito Federal (18).)
- Imposto Único sobre a Energia)
Elétrica: 60% da arrecadação)
com os Estados e Distrito Fede)
ral)
- Imposto Único sobre Minerais :)
90% da arrecadação juntamente)
com os Estados e Distrito Fede)
ral)
- Taxas sobre serviços municipais)
- Contribuição de Melhoria)

FONTES DE RECEITA

- Idêntica
(diminuição no
percentual
transferido)
- Idêntica
- Idêntica
(alterações nos
percentuais
transferidos)
- Idêntica
- Idêntica

PERÍODO 1946-1966

PERÍODO 1967 EM DIANTE

FONTE DE RECEITA

- Imposto sobre Circulação de)
Mercadorias: 20% do produto)
da arrecadação do Estado)
- Imposto sobre Transmissão)
de Bens Imóveis: 50% do pro)
duto da arrecadação do Esta)
do (19).

Nova

Nova

3.4.1 - A Receita dos Municípios

A análise das receitas municipais vê-se bastante comprometida pela escassez dos dados disponíveis, e só muito precariamente é possível avaliar com mais detalhe o impacto que sobre elas teve a reforma Tributária de 1964-1967. De todo modo, as poucas evidências existentes nos permitem afirmar que, em linhas gerais, a referida reforma no âmbito dos municípios teve como consequências principais:

- (a) Uma significativa elevação das receitas municipais, embora em ritmo inferior às da União e dos Estados no que se refere à receita tributária. (ver quadro nº 11)
- (b) Um enfraquecimento da autonomia e da capacidade tributária dos municípios, ou, no melhor dos casos, uma confirmação das tendências de regressão tributárias já perfiladas no decênio anterior.
- (c) Como contrapartida, observou-se um rápido aumento das transferências estaduais e da União, através da cota-parte do ICM e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).
- (d) Além do enfraquecimento da autonomia e da capacidade tributária, os municípios perderam autonomia nas decisões sobre despesas, dadas as vinculações do FPM, que somente foram extintas com a promulgação da Emenda Constitucional nº 17, de 02/12/1980. Assim, não obstante o crescimento razoável de suas receitas globais, muitas vezes permaneceram sem recursos suficientes para cobrir vários itens de despesas essenciais.
- (e) A mudança na sistemática de cobrança do ICM (valor da produção para valor adicional), penalizou a capacidade

tributária dos municípios mais pobres em relação aos mais ricos. Esta perda foi parcialmente compensada pelas transferências, principalmente através do FPM, mas isto também implicou em maiores problemas quanto à autonomia nos gastos (item c).

A seguir procurarei situar melhor os aspectos acima mencionados, em base a alguns antecedentes quantitativos.

No decorrer do período de 1958 a 1973, a distribuição da receita total entre seus dois principais componentes - receita corrente e receita de capital - praticamente não se alterou, oscilando a participação das primeiras entre 80,0% e 85,0%, segundo mostra o Quadro nº 12. Ressalte-se, no entanto, que para o período pré-64 essa participação está subestimada em virtude de ter-se considerado as receitas extraordinárias como receitas de capital, segundo a classificação contábil anterior ao advento da Lei 4320/64. Como é sabido uma parcela daquelas receitas, embora de difícil quantificação, devido à agregação dos dados na fonte básica, poderia ser considerada como receita corrente.

A implantação da Reforma Tributária introduziu modificações na composição da receita corrente, de modo a reduzir a participação da receita tributária na receita total de 60% entre 1958-1966 para cerca de 25% no período seguinte. Essa brusca redução deveu-se à queda efetiva da receita tributária, parcialmente compensada pelo aumento das transferências correntes.

Pelo Quadro nº 13 observa-se que a receita tributária municipal declinou em termos reais, entre 1959 e 1961, apresentando, em seguida, pequenas oscilações até 1964; posteriormente no biênio 65-66, alcançou elevadas taxas de crescimento.

A reforma tributária, consolidada em 1967, veio alterar profundamente a estrutura dos impostos dos municípios, na medida em que muitos foram eliminados ou substituídos. Nesse sentido, conviria tentar analisar separadamente os dois períodos, tendo em mente as limitações dos dados.

Como já exposto anteriormente, no período anterior à reforma, aos municípios competiam os impostos Predial e Territorial, sobre Indústrias e Profissões, de Licença, etc, bem como as taxas. De 1958 a 1961, a receita tributária real declinou, em correspondência com a queda na arrecadação de todos os impostos e inclusive das taxas. Para 1962 e 1964, quando a receita tributária manteve-se pouco acima do volume arrecadado nos anos anteriores, não se dispõe dos dados desagregados dos impostos. No entanto, foi a arrecadação de impostos a responsável pelo crescimento da receita, pois as taxas apresentaram ritmo declinante. Para um índice de arrecadação de impostos em 1958 igual a 100, a receita tributária em 1962 e 1964 foi de 110 a 111, respectivamente.

A única desagregação disponível a respeito desse crescimento refere-se ao Imposto sobre Indústrias e Profissões, um dos principais na época, e que já em 1961 apresentou índice 109. Em 1965 e 1966 esse índice evoluiu para 199 e

238, configurando-se como o mais produtivo do período, o que torna mais plausível a hipótese de ter sido ele o responsável pelo crescimento da receita tributária nos anos 1962 e 1964.

Entretanto, em 1967, a Reforma Tributária eliminou os impostos existentes, à exceção do Predial e Territorial, e substituiu o de Indústrias e Profissões pelo ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, ainda que a correspondência entre o fato gerador de ambos não fosse exata. Por outro lado, instituiu-se o sistema de Transferências Correntes, baseado principalmente no percentual de 20,0% da arrecadação do ICM. Tal sistema visou corrigir as distorções existentes na época do IVC, quando os municípios, embora tivessem direito a 30% do excesso da arrecadação desse imposto, na prática dificilmente se beneficiavam dessa disposição, à exceção dos municípios do Estado de São Paulo.

Infelizmente, devido a ampliação das mudanças não é possível estabelecer uma linha única de análise da receita tributária em relação ao período 1958 a 1970. Em todo caso, foi em função delas que se observou uma queda da arrecadação real da receita tributária, a qual passou de Cr\$ 9.622 milhões em 1965 e Cr\$ 11.742 milhões em 1966, para Cr\$ 7.028 milhões em 1967 e Cr\$ 7.883 milhões em 1968. No entanto, a receita total aumentou significativamente nos mesmos anos e nos posteriores (taxas reais de 48,0% em 67 e 28,0% em 68) como reflexo das transferências do ICM que acabavam de ser implantadas.

Quanto aos dois únicos impostos que ficaram sob a responsabilidade dos municípios, observa-se uma particularidade interessante. Ambos cresceram após 1967, sendo que o Imposto Predial e Territorial passou a ser, em termos de recursos, mais importante do que o Imposto sobre Serviços. No entanto, em virtude da imobilidade de sua base tributária (incide sobre unidades fisicamente localizadas dentro dos limites geográficos dos municípios) e devido às dificuldades de introduzir um mecanismo automático que possibilite seu reajuste em função dos efeitos da inflação e do crescimento econômico, esse imposto tem crescido a taxas inferiores ao ISS. Este último, por sua vez, tem como base de cálculo o preço do serviço de "finalidade lucrativa realizada por empresas ou profissionais liberais, independentemente de possuírem uma base física de operação" (20). Nesse sentido, reúne características mais dinâmicas, como atestam seus índices de crescimento após 1967.

No tocante às Transferências Correntes, deve-se ressaltar que estas somente apareceram a partir de 1965, não porque inexistissem anteriormente a esta data, e sim porque estavam embutidas no item Receitas Diversas. De qualquer modo, só adquiriram maior significado após 1967, passando a representar cerca de 50,0% de Receita Total, isto graças, principalmente, à cota-parte de ICM e à criação do Fundo de Participação dos Municípios.

NOTAS

- 1) Aliomar Baleeiro, Uma Introdução à Ciência das Finanças, Editora Forense, 9a. edição, Rio de Janeiro, 1973, p.290-1.
- 2) Bouças, Valentim F., Os Municípios e a Discriminação de Rendas, Revista de Finanças Públicas, set. 1952, p.5.
- 3) Gomes de Souza, Rubens. Revista de Direito Administrativo, v. 72, p. 15.
- 4) Linhares, Josaphat. A Reforma Tributária e sua Implicação nas Finanças dos Estados e Municípios. Rio de Janeiro, 1973, p. 423.
- 5) Dentro do conceito de "poder de polícia".
- 6) Foi proposta também a supressão do imposto do selo estadual e a modificação, inclusive da denominação, e a restrição da base tributária do federal.
- 7) A substituição do imposto de vendas e consignações conde-nou praticamente ao desaparecimento o de indústrias e profissões, por assim dizer, um seu satélite.
- 8) Anteriormente subdividido em dois tributos - sobre os imóveis construídos e sobre terrenos; a "Reforma" preferiu a consolidação "em um só imposto, de modo a facilitar seu tratamento sistemático na lei".

- 9) Dessas percentagens conjuntas seriam aplicadas somente ao município as seguintes, respectivamente no sistema novo e antigo: sobre combustíveis e lubrificantes - 8% (12%); sobre energia elétrica - 10 (10%); sobre minerais 20% (20%).
- 10) Segundo o artigo 78 do "Código Tributário Nacional",
"considere-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público ..."
- 11) A reprodução, em parte textual, de críticas e proposições provém de: Fundação Getúlio Vargas - Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, "Reforma da Discriminação Constitucional de Rendas (Anteprojeto)", Rio de Janeiro, 1965.
- 12) Aliomar Baleeiro, Uma Introdução à Ciência das Finanças, Editora Forense, 9a. edição, Rio de Janeiro, 1973, p. 292.
- 13) Aliomar Baleeiro, op. cit., p. 294.
- 14) Aliomar Baleeiro, op. cit., p. 293.
- 15) Fundação Getúlio Vargas, Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, Sistema Tributário Nacional, p. XIII.

- 9) Dessas percentagens conjuntas seriam aplicadas somente ao município as seguintes, respectivamente no sistema novo e antigo: sobre combustíveis e lubrificantes - 8% (12%); sobre energia elétrica - 10 (10%); sobre minerais 20% (20%).
- 10) Segundo o artigo 78 do "Código Tributário Nacional",
"considere-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público ..."
- 11) A reprodução, em parte textual, de críticas e proposições provém de: Fundação Getúlio Vargas - Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, "Reforma da Discriminação Constitucional de Rendas (Anteprojeto)", Rio de Janeiro, 1965.
- 12) Aliomar Baleeiro, Uma Introdução à Ciência das Finanças, Editora Forense, 9a. edição, Rio de Janeiro, 1973, p. 292.
- 13) Aliomar Baleeiro, op. cit., p. 294.
- 14) Aliomar Baleeiro, op. cit., p. 293.
- 15) Fundação Getúlio Vargas, Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, Sistema Tributário Nacional, p. XIII.

16-17) Os Percentuais que constituem os fundos de participação dos municípios, originalmente fixados em 10% do produto da arrecadação do IPI e do Imposto de Renda, foram reduzidos, em 1969, parte 5%, permanecendo nesse nível até 1975. Posteriormente esses percentuais foram sendo progressivamente elevados através das seguintes emendas: "Emenda Constitucional nº 5" (28/06/75): 1976 - 6%, 1977 - 7%, 1978 - 8%, 1979/80 - 9%; "Emenda Constitucional nº 17" (02/12/80): 1981 - 10%, 1982/83 - 10,5%; "Emenda Constitucional nº 23" (01/12/83): 1984 - 13,5% e 1985 - 16%.

18) O percentual de 60% do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis, em vigor no período 1946-1966, foi restabelecido pela "Emenda Constitucional nº 23" de 01/12/83.

19) A partir de 1981, o ITBI constituiu-se em nova fonte de receita transferida aos municípios, conforme "Emenda Constitucional nº 17" (02/12/80); "Do produto da arrecadação do imposto sobre transmissão de bens imóveis, cinquenta por cento constituirão receita dos Estados e cinquenta por cento do Município onde se localizar o imóvel objeto de transmissão sobre a qual incide o tributo..."

20) Silva, F.A. Rezende, "Financiamento de Desenvolvimento Urbano", in Pesquisa e Planejamento Econômico

co, vol. 3, n° 3, out. 1973, p. 561.

4 - AVALIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS DE JUNDIAÍ E FRANCISCO MORATO NO PERÍODO 1979/83

Nesta parte do trabalho procurarei analisar o desempenho das receitas e transferências, bem como alguns indicadores financeiros do dispêndio referentes aos municípios paulistas de Jundiaí e Francisco Morato no período 1979/83.

Jundiaí é um município tradicionalmente industrializado do interior paulista que, em 1982, tinha uma população de 277.055 habitantes, atingindo uma receita total de Cr\$ 4.485 milhões e uma receita "per capita" de Cr\$ 16,2 mil (1).

Francisco Morato é um município dormitório da sub-região norte da Grande São Paulo, fundado em 1964 e que, em 1982, contava com uma população de 33.510 habitantes, uma receita total de Cr\$ 422 milhões e uma receita "per capita" de Cr\$ 12,6 mil (2).

Tendo em vista que as diferenciações de renda, tamanho, base econômica, localização, etc. são condicionantes importantes na formação da estrutura financeira dos municípios, procurei selecionar dois municípios, um industrializado e outro dormitório, objetivando buscar a identificação da relação entre a estrutura financeira e a especialização do município.

4.1 - Análise das Receitas e Transferências aos Municípios de Jundiaí e Francisco Morato

Analisando-se a receita tributária de Jundiaí no período 1979/1983 (Quadro nº 14), verifica-se que os tributos de competência municipal (IPTU, ISS e taxas) produziram em média 27% da receita total, enquanto as transferências do ICM representaram 56%, as outras transferências 8% e as demais receitas (patrimonial, industrial e diversas) e as operações de crédito 9%.

Por ser um município industrializado, Jundiaí tem seu maior volume de receitas apoiado nas transferências do ICM, dada a localização de contribuintes com elevada capacidade de pagamento (fábricas) e em vista do critério de rateio da quota-parte do ICM que incorpora uma variável com significativo peso (80% do valor adicionado) que reflete a dinâmica de produção gerada em seu território.

Apesar da mudança do critério de rateio da quota-parte do ICM a partir de 1982 (3), que introduziu variáveis relativas à população e receita própria dos municípios, observa-se que a participação das transferências do ICM na receita total de Jundiaí cai de 59% (1980) para 54% (1983).

A evolução negativa da quota-parte dos municípios pode ser explicada pela redução do nível de atividades (4), o que fez com que a arrecadação real do ICM apresentasse uma taxa anual de - 4,8%.

A participação do grupo outras transferências na receita total não sofreu alterações significativas nos primeiros anos da década de 80, apesar da elevação do percentual e mudança do critério de distribuição do FPM, participação dos municípios em 50% do produto da arrecadação do ITBI, a partir de 1981, desvinculação da retenção de 20% da arrecadação do ITR efetuada pelo INCRA, etc.

Dessa forma, o esforço tributário próprio de Jun-
diaí medido através da relação entre a receita tributária e a receita total, caiu de 0,27 em 1979 para 0,24 em 1983 (Quadro nº 16). Tal fato pode ser explicado pelas reduções ocorridas na arrecadação do IPTU e ISS (ver quadro nº 14).

Já o esforço tributário próprio do município dor-
mitório de Francisco Morato sofreu redução de 0,40 em 1979 para 0,22 em 1983 (Quadro nº 16). Essa acentuada diminuição deve-se à queda da arrecadação do IPTU, que em 1979 representava 19% da receita total, enquanto em 1983 representava apenas 9% (ver Quadro nº 15).

Examinando-se a receita tributária gerada em Fran-
cisco Morato (Quadro nº 15), no período 1979/1983, verifica-se que os tributos de competência municipal representaram em média 30% da receita total, enquanto as transferências do ICM 13%, as outras transferências 44% e as demais receitas e operações de crédito 13%.

Por ser um município dormitório de pequeno porte, sem fábricas ou imóveis valorizados, Francisco Morato fica na

dependência basicamente das transferências.

Observa-se que as transferências do ICM aumentam sua participação na receita total de Francisco Morato a partir de 1982 quando atinge 14%, percentual este que se eleva para 23% em 1983. Tal elevação demonstra a influência da mudança do critério de rateio da quota-parte do ICM a partir de 1982.

O grupo outras transferências, composto basicamente pelas transferências federais, tem a maior participação na receita total de Francisco Morato. Contudo, apesar da elevação do percentual do Fundo de Participação dos municípios nos últimos anos e da participação dos municípios em 50% do produto da arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, a partir de 1981, este grupo que em 1979 participava com 45% da receita total, teve reduzida esta participação para 40% em 1983. Este declínio foi interrompido apenas em 1982 quando essas transferências representaram 56% da receita total.

É interessante observar ainda que, em 1981, quando essas transferências tiveram uma das menores participações (40%) dentro do período analisado, as operações de crédito representaram 9% da receita total.

4.2 - Avaliação do dispêndio nos municípios de Jundiaí e Francisco Morato

Os municípios viram suas receitas cair em termos reais nos últimos anos. Sua principal fonte de recursos, a cota-parte do ICM, é elástica em relação ao nível de atividade industrial, que apresentou nos últimos anos taxas de evolução negativas. As demais fontes de Receita Tributária (IPTU, ISS) apresentam problemas de arrecadação ainda não superados. A situação se agrava já que, pela Resolução 831, os municípios não podem elevar seu endividamento. Até pelo contrário, em função de compromissos financeiros, os municípios têm diminuído gradualmente sua dívida junto ao sistema financeiro. Diante disso, os municípios cortaram suas despesas em investimento e, em menor escala, com pessoal, mas mantêm constantes seus dispêndios com o serviço da dívida (5).

O perfil dos gastos do município de Francisco Morato demonstra que, enquanto aumentou a participação das despesas correntes no dispêndio total, ocorreu correspondente redução, principalmente com as despesas de investimentos. Suas despesas correntes passaram de 34% em 1979 para 89% em 1983 (Quadro nº 17).

Já o município de Jundiaí foge desse perfil: manteve praticamente inalterada a participação das despesas correntes e ampliou a participação dos investimentos em 6% no período de 1979 a 1983 (Quadro nº 18).

4.2.1 - Capacidade própria de financiamento dos gastos correntes

A capacidade própria de financiamento dos gastos correntes é medida através da relação entre a Receita Efetiva (Receita total - Operações de Crédito) e as Despesas Correntes.

O município de Jundiá apresentou uma estabilidade no índice, girando em torno de 1,50, isto é, a disponibilidade de 0,50 centavos a mais para cada um cruzeiro de gasto corrente (Quadro nº 19).

Essa relação independe da especialização do município, sendo mais um resultado da gestão financeira e administrativa de cada um.

Com Francisco Morato, ocorrem grandes variações; de um elevado índice em 1979 (2,58) cai para 1,72 e 1,62 em 1980/81, elevando-se para 2,01 em 1982 e finalmente cai bruscamente para 1,08 em 1983 (Quadro nº 19). Este último índice revela que, em 1983, praticamente toda a receita efetiva foi destinada a financiar os gastos correntes.

4.2.2 - Capacidade da receita tributária em financiar os gastos de custeio

A capacidade da receita tributária em financiar os gastos de custeio é medida através da relação entre a receita tributária e as despesas de custeio, identificando o potencial tributário próprio em atender os compromissos básicos com a administração (pessoal, material de consumo, etc), de grande rigidez.

O município de Jundiaí revela bons índices (de 0,63 para 0,54), o que sugere ser resultante de forte influência de seu perfil atípico nos gastos com pessoal, quando comparados a outros de semelhante porte, além do bom comportamento de sua receita tributária (quadro nº 20).

Já o município de Francisco Morato parece traduzir nos índices financeiros, o sentido de sua especialização, como município dormitório, revelando no período, desarticulação completa; queda na receita tributária e forte elevação nas despesas de custeio. Esse índice apresenta constante declínio no período, variando de 1,10 em 1979 a 0,26 em 1983 (Quadro nº 20).

4.2.3 - Capacidade de Poupança

A capacidade de financiamento próprio reflete diretamente na capacidade de poupança e investimentos.

Através do índice de capacidade líquida de poupança, definido como sendo:

$$Cp. \text{ l/p} = \frac{RE - (Dco + AD)}{RE} \quad \text{onde:}$$

Cp. l/p = Capacidade líquida de poupança;

RE = Receita efetiva;

RE = (Receita total - Operações de Crédito);

Dco = Despesas Correntes;

AD = Amortização da Dívida.

Em Jundiaí, os índices de capacidade de poupança apresentam-se crescentes (de 0,14 a 0,29), revelando ter ocorrido, no período, uma gestão administrativa e financeira cuidadosa (Quadro nº 21).

Francisco Morato revela grande instabilidade quanto a esse índice: de uma capacidade de poupança líquida de 0,61 no início do período, culmina com apenas 0,05 (Quadro nº 21).

A redução da capacidade de poupança contribuiu para a diminuição dos investimentos e conduziu os municípios a

renovarem as fontes de financiamento, através de operações de crédito, principalmente a partir de 1981.

4.2.4 - Comparação entre o esforço tributário e o índice de dependência

O município de Jundiaí, pelas características da formação de suas receitas, revela alto índice de dependência e reduzido esforço tributário próprio (Quadro nº 22).

Francisco Morato apresenta maior dependência do que esforço tributário próprio. Este último índice cai de 0,40 em 1979 para 0,22 em 1983. Já o índice de dependência se amplia nos últimos anos do período considerado, alcançando 0,63 em 1983 (Quadro nº 23).

4.3 - Avaliação do desempenho da receita do IPTU 1979/1983

O IPTU constituiu-se em um tributo de pouco significado dentro da atual estrutura tributária. Mesmo num Estado desenvolvido e dos mais urbanizados, como São Paulo, representa apenas 2,1% de toda a geração de impostos, o que contrasta com a significativa contribuição que essa modalidade tributária se presta em outros sistemas fiscais de países mais desenvolvidos (6).

Confrontada com a carga tributária nacional, a tributação sobre a propriedade se mostra insignificante - me-

nos de 2% da receita tributária nacional e menos de 0,5% do PNB -, enquanto em países desenvolvidos essa participação gira em torno de 14% da receita tributária conforme tabela abaixo:

TRIBUTAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA DE PAÍSES SELECIONADOS,
COMO COMPONENTE DA CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL - 1972

Países	Imposto sobre Propriedade como Percentagem	
	da Receita Tributária	do PNB
Austrália	5,61	1,36
Estados Unidos	16,63	3,71
Canadá	10,97	3,36
Inglaterra	13,14	3,85
Irlanda	11,48	3,25
Nova Zelândia	6,71	1,98
Japão	6,08	1,03
Brasil	1,84	0,32

Fonte: Rezende da Silva, F. A. "Finanças Públicas".

O imposto sobre a propriedade é pouco explorado no Brasil. Comparações internacionais sugerem que a alíquota efetiva desse imposto varia de 1% a 3% do valor de mercado da propriedade (7) e atinge em média 1,75% do PNB dos países da OECD, em 1981 (8). No Brasil dificilmente a alíquota efetiva desse imposto será superior a 0,5% do valor de mercado da propriedade e, nas estatísticas de arrecadação, desaparecem (em parte por falta de dados).

Em Jundiaí, a participação percentual do IPTU na receita total que em 1979 era de 11% passa para 9% em 1983 (Quadro nº 14). Nesse mesmo período, as unidades registradas no cadastro imobiliário do município sofreram um acréscimo percentual de 19% (Quadro nº 24). Constata-se significativa variação na incorporação de novos imóveis (37%), o que demonstra substancial crescimento, principalmente com relação aos imóveis edificadas. Esse crescimento se deve em grande parte à ocupação dos lotes vagos, já que se observa um decréscimo percentual (-12%) das unidades territoriais cadastradas.

Já em Francisco Morato, a redução da participação do IPTU na receita total é mais acentuada, passando de 19% em 1979 para 9% em 1983 (Quadro nº 15). Nesse período, as unidades registradas no cadastro do IPTU triplicaram, sendo a maior parte delas unidades territoriais, o que sugere ter ocorrido a incorporação de novos terrenos, decorrentes da ampliação de loteamentos (Quadro nº 24).

Isso demonstra que o acréscimo de unidades imobiliárias, no período, não foi suficiente para compensar as perdas reais ocorridas na base de cálculo do tributo em ambos os municípios, enquanto deveria proporcionar acréscimos substanciais de receita.

Essas observações sugerem que ambos os municípios apresentaram certo potencial de crescimento urbano, no período, mas não souberam, em termos de tratamento tributário, tirar proveito dessa situação, melhorando suas finanças. Isso é mais grave quando verificamos que a opção de financiamento

dos gastos ocorreu através do aumento da dependência das transferências e do endividamento e contribuiu ainda mais para agravar a regressividade de nosso sistema fiscal, dada a condição que a tributação sobre a propriedade está sendo levada, quando sabemos que os benefícios dos investimentos públicos são capitalizados pelos proprietários.

4.3.1 - Prováveis causas do atual estagio do IPTU

Os resultados verificados anteriormente podem ser objeto de várias interpretações. O processo de gestão constitui-se numa das causas que conduziu a resultados como aqueles verificados no item precedente. De um lado, por decisão política do administrador e, de outro, de natureza administrativa e técnica.

Em geral, nos municípios de pequeno e médio porte o aparelhamento fiscal permanece atrofiado, os administradores, como são temporários, não fazem investimentos visando aparelhar e treinar suas unidades fiscais. A grande maioria da arrecadação desses municípios está entregue a empresas de prestação de serviços, que se limitam ao processamento do carnê de pagamento. Falta aparelhamento dentro da própria Prefeitura e uma política de treinamento de recursos humanos.

A par dessa situação juntam-se algumas limitações técnicas; as informações armazenadas no cadastro, com a dinâmica urbana, acabam ficando desatualizadas, exigindo revisões periódicas do cadastro (pelo menos a cada 5 anos) e que pelos

custos, falta de pessoal especializado etc. acaba não se efetuando, agravando ainda mais os elementos que servem para alimentar a base de cálculo.

Outro fator que contribuiu seriamente para o atual estágio do IPTU foi o processo inflacionário acelerado, ocorrido nestes últimos anos. A atualização da base de cálculo não tem acompanhado o ritmo inflacionário, por duas razões: uma dada à dificuldade de previsão com antecedência do nível de inflação futura, já que a decisão para fins orçamentários é tomada em meados de setembro/outubro do exercício antecedente ao lançamento do tributo, o que poderia ser contornado com medidas a serem discutidas no capítulo considerações; e, segundo, por razões eminentemente políticas já que se trata de uma decisão emanada do Executivo.

No que se refere ao IPTU, o município se vê na contingência de fixar as correções do imposto com uma antecedência de, no mínimo, quinze meses. Isto acarreta a necessidade de se prever a evolução da inflação, no período de vigência dos novos valores do imposto, antes que se disponha de qualquer indicação sobre a sua evolução no período futuro o que, via de regra, gera subestimativas na fixação das correções, notadamente em períodos de inflação acelerada.

Para dar-se uma idéia, no município de São Paulo, a taxa de aumento da base do imposto que vigorou em 1979 teve de ser definida em meados de outubro de 1978, tendo sido o aumento médio do IPTU fixado em 40,3%; no entanto, a taxa de inflação média observada em 1979 foi a de 53,8% (ou seja, houve

uma perda de 13,5%, ou cerca de Cr\$ 2,3 bilhões, a preços de 1981). Em 1980, o aumento médio do IPTU (fixado em 1979) foi de 62,2%, enquanto a taxa média de inflação atingiu 100% (isto é, houve perda de 27,8% ou cerca de Cr\$ 0,5 bilhões a preços de 1981). E, novamente, houve perda em 1981, visto que o aumento médio do IPTU foi de 98,9% e a inflação média do ano acusou 109,9% (perda de 11%, ou cerca de Cr\$ 2,2 bilhões a preços de 1981) (9).

Verifica-se que as perdas de receitas do ano não são recuperadas nos anos seguintes; ao contrário, sempre ocorrem novas perdas. Isto porque não há nenhum mecanismo que propicie a compensação das perdas no futuro. Assim, estabelece-se uma cadeia de sucessivas perdas, que estão associadas à taxa futura de inflação. Quando esta se acelera, aumenta a probabilidade de incorrer-se em maiores erros de previsão da taxa futura de inflação, gerando-se maiores perdas de receita para o município no período seguinte.

Para que houvesse a recuperação poderiam ser considerados dois caminhos alternativos. No primeiro seria estabelecido um mecanismo de correção automática dos valores, à medida que a inflação observada fosse maior que a prevista por exemplo, através da emissão de um carnê suplementar que recuperasse a diferença observada da receita. O segundo seria estabelecer para o período seguinte

um aumento que englobasse dois componentes: o erro observado no passado (diferença entre a taxa de inflação registrada e a prevista) e a taxa de inflação esperada para o ano seguinte.

Contudo, nenhum desses mecanismos é viável: o primeiro porque não tem suporte legal nem é operacional - mente exequível, dada a quantidade elevada de imóveis urbanos cadastrados num município como São Paulo, por exemplo; o segundo porque não é politicamente aconselhável numa conjuntura inflacionária acelerada, pois o contribuinte, com o intuito de manter a sua renda real, torna-se mais sensível às variações do imposto, inviabilizando-se, portanto, qualquer tentativa de recuperação das perdas passadas (10).

Na periferia das cidades, o problema é ainda mais sério. A impossibilidade de atualizar valores ao nível da inflação decorre de política arraigada, sedimentada há várias décadas. O IPTU é, no campo teórico, um imposto real, ou seja, que não toma em conta as condições pessoais do contribuinte (se é rico ou não, se o imóvel é de uma viúva ou do solteirão abastado etc). Na prática, todavia, está impregnado de restrições, de natureza pessoal. Essas limitações são mais sentidas na periferia, onde é inviável retomar o equilíbrio entre os valores de mercado e os de lançamento.

Compatibilizar esses valores importaria em grande aumento. Como isso não é possível, sem uma grande comoção social, os reajustes tem que ser limitados, aumentando a distância entre o valor real e o venal. Com isso, o imposto hoje na periferia de São Paulo, por exemplo, decorre de valores irrisórios e a sua participação no global é da ordem de apenas 5%. Representando apenas 5% do total a tendência é mais e mais minimizar as atualizações porque inexpressivas em termos de receita (11).

Com uma inflação média de mais de 10% ao mês é possível imaginar os efeitos corrosivos do lado da arrecadação, quando do outro lado o dispêndio, principalmente com o custeio, passa a assumir imediatamente a incorporação dos efeitos inflacionários, via preços.

Uma outra agravante é que no sentido de minimizar os impactos de atualizações da base de cálculo junto ao contribuinte as Prefeituras adotaram como prática vingente a ampliação de parcelas de recolhimento do tributo que chega a ser de 12 prestações.

Sabe-se ainda que outras limitações de natureza jurídica, em vista das características de cada Código Tributário Municipal, podem ainda contribuir com a decisão do Executivo não desejoso em provocar polêmicas e sofrer desgaste político, diante da submissão ao Poder Legislativo.

Por outro lado, a administração desse tributo peca por falhas técnicas, que conduzem a provocar elevadas iniquidades administrativas, em decorrência da metodologia de avaliação, tornando o tributo com características de regressividade, com repercussões junto aos contribuintes, que conduzem à insatisfação, gerando focos de exploração política, os quais os administradores desejam evitar, atendendo a casuísmos e promovendo maior injustiça fiscal.

Observa-se ainda, juntamente com esses problemas, que ocorre uma falta de seriedade na administração desse tributo. De fato, os dados constantes no Quadro nº 25 demonstram a falta de critério na condução da base de cálculo do tributo. As variações da arrecadação nominal do IPTU sofreram bruscas elevações que, no caso de Francisco Morato, no ano de 1981, por exemplo, em muito ultrapassam a variação do IGP, para em 1983, apresentarem quedas substanciais. Tal fato se repete com Jundiaí, onde a arrecadação nominal do IPTU apresenta grande elevação de 1981 para 1982, vindo a cair em 1983, quando a variação do IGP sobre o ano anterior é superior a 50%.

Deve-se lembrar que dificilmente as variáveis que constroem a base de cálculo e a incorporação de novas unidades tenderiam a promover variações bruscas de um exercício para outro, na arrecadação, se os preços tomados para os cálculos captassem de um para outro exercício os efeitos e o comportamento do mercado imobiliário. Dessa forma, evitar-se-iam grandes defasagens na base de cálculo, que atualmente são corrigidas através de índices estabelecidos pelo administrador,

com efeitos desastrosos sobre a alíquota efetiva (12).

A sabida falta de recursos humanos e de capital em pequenas comunidades rurais, bem como nas urbanas, tende a induzir os governos locais a negligenciar este imposto como uma fonte importante de receita. Neste contexto, não surpreende que autoridades locais, quando pressionadas financeiramente, procurem obter novos recursos através de transferências de níveis superiores de governo, em vez de explorarem sua própria base tributária (13).

4.3.2 - Prováveis causas do atual estágio do ISS

A Constituição Federal dá aos Municípios competência fiscal sobre a instituição e a arrecadação do IPTU e do ISS (desde que não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados), definidas mais precisamente em Lei Complementar (L.C. 406/68). O ISS tem como fato gerador a prestação, por empresa ou profissional autônomo, de serviços especificados em uma longa lista: construção civil, diversões públicas, escritórios técnicos, estabelecimentos de ensino, hotelaria e turismo, instalação e manutenção de bens, intermediação, locação e guarda de bens, saúde, transporte, etc. O imposto é aplicado sobre o valor bruto das vendas à alíquotas diferenciadas entre atividades.

Em 1983, o Imposto Sobre Serviços representou 6,5% da receita tributária própria do município de Jundiá, enquanto para o município de Francisco Morato esse mesmo imposto re

presentou apenas 1,3% de sua receita tributária própria (ver Quadros nº 14 e 15).

O ISS, no entender de muitos, seria o tributo que deveria proporcionar às finanças municipais os recursos necessários para fazer face ao crescimento urbano das grandes cidades, é na verdade, um tributo complexo de ser administrado.

Teoricamente, o exôdo do setor industrial tende a ser compensado pelo alargamento do setor terciário. Assim, o ISS deveria ter um crescimento mais acentuado ao longo do tempo. Contudo, uma série de fatores tem dificultado o crescimento da arrecadação deste tributo.

Em primeiro lugar, enquanto o setor terciário da economia prima por acentuada dinâmica evolutiva, com o surgimento de novos serviços, a lista dos serviços tributáveis é estática. Vigora, ainda hoje, a mesma lista editada em 1969 (D.L. 834/69). Como o entendimento da jurisprudência é no sentido de que o serviço não listado não está sujeito à incidência do ISS, logo se vê que o setor terciário cresce, mas a receita do ISS não pode crescer com a mesma intensidade.

Esta primeira ordem de complexidade está ligada à diversidade de base de cálculo do imposto, isto é: a) ora é o preço dos serviços; b) ora é uma importância fixa (caso dos profissionais liberais); c) ora é uma importância fixa multiplicada pelo número de profissionais habilitados (caso das sociedades de liberais); d) ora é o preço do serviço, deduzido do valor dos materiais empregados e das subempreitadas já tri

butadas pelo imposto (caso da construção civil).

Dentre estas quatro formas de se considerar a base de cálculo, merecem destaque os itens "b" e "c". Como a lei veda o uso do preço do serviço para cálculo do imposto, só se pode tributar por uma quantia fixa. Além de perda de arrecadação para os municípios, na prática e em termos tributários, isto significa um nivelamento por baixo, tornando a cobrança do imposto altamente regressiva. Não há como justificar, do ponto de vista da justiça fiscal, que determinado profissional, auferindo Cr\$ 1.000.000 de receita de prestação de serviço, por mês, pague o mesmo imposto que aquela cuja receita de prestação de serviço é da ordem de Cr\$ 10.000 (14).

A base do ISS está ligada pela área geográfica de cada município, sendo tributado somente o serviço prestado dentro de seu território. Este critério não elimina, entretanto, casos de dúvida interpretação. Onde seria tributada a prestação de serviços de uma empresa "multi-estadual"? Pode ser o local da sede da empresa, o município onde foi firmado o contrato, onde o serviço foi concluído, o local de emissão das faturas, ou ainda onde a receita foi auferida, etc. A lei determina o local da sede do estabelecimento do prestador de serviços ou domicílio do profissional autônomo. Mas, no caso de obras de construção civil, a lei atribuiu a arrecadação do imposto ao local de prestação de serviços (15).

Outro ponto de interpretação dúbia refere-se ao diferenciamento das alíquotas do ISS, que além de permitir a evasão de receita tributária dos municípios, cria condições

propícias para as discussões, sobrecarregando a Administração e o Poder Judiciário.

Em 1967, o Ato Complementar nº 34 estipulou as alíquotas do ISS em 2% (construção civil), 10% (jogos e diversões públicas) e 5% (demais casos). Embora se tenha por certo que esse Ato não está mais em vigor, tais alíquotas foram sedimentadas, sendo extremamente difícil modificá-las, ainda que essa atribuição seja de competência da esfera municipal.

A partir disso, os contribuintes sempre estão empenhados em dar uma aparência aos fatos, de sorte a serem tributados pelas alíquotas menores. Com isto, o fisco é obrigado a criar sofisticados processos de controle, onerando os custos operacionais.

Ao lado disso tudo, a União, por leis complementares, criou isenções e não incidências que esvaziam em muito o imposto. O de mais sério é que os Municípios não podem cobrar ISS quando os serviços de construção civil ou de engenharia consultiva são prestados para a União, Estados, autarquias, e empresas concessionárias de serviços públicos. Mas, enquanto isso, o Município arca com o IPI e com o ICM quando está na posição de adquirente de produtos e mercadorias de terceiros.

Uma outra dificuldade que influi na arrecadação e gerenciamento do ISS reside no fato de que este é um "tributo volátil". Explica-se: enquanto no IPI e no ICM, o Fisco sempre conta com elementos tangíveis, que facilitam o controle e

a fiscalização, o ISS não conta o levantamento de estoques e o registro de inventário. Em outras palavras, se na época da prestação do serviço não for feito o registro, em livros próprios, do valor do serviço prestado, a fiscalização não possui meios de conhecer "a posteriori" a ocorrência do fato.

Consideradas as diversas bases de cálculo, observadas as alíquotas diferentes e a diferença de local onde se considera devido o tributo, conforme o caso, as isenções, as não incidências, as deduções, é válido afirmar que há um ISS especial para cada tipo de serviço (16).

NOTAS

1) Fonte: Perfil Municipal - São Paulo - Fundação SEADE - v. 5 - 1983.

2) Idem.

3) Lei nº 3.201, de 23/12/81 que estabelece:

Artigo 1º - Os índices de participação dos municípios no produto da arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias serão apurados anualmente, na forma e prazo estabelecidos pela Secretaria da Fazenda para aplicação no exercício seguinte com observância dos seguintes critérios:

I - 80%, com base na relação percentual entre o valor adicionado ocorrido em cada município e o valor total do Estado nos 2 exercícios anteriores ao da apuração;

II - 13%, com base na relação percentual entre a população de cada município e a população total do Estado, de acordo com o último recenseamento demográfico geral realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

III - 5%, com base na relação percentual entre o valor da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas;

IV - 2%, com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado.

- 4) Estimativas do período indicam que a indústria da transformação apresentou taxa negativa de 3,3% ao ano, o que demonstra o impacto causado na arrecadação do ICM.
- 5) Nalin, Irineu. Finanças Municipais no Estado de São Paulo: avaliação recente, subsídios à reforma tributária. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1985, p. 24.
- 6) Nalin, Irineu. Finanças Municipais no Estado de São Paulo: avaliação recente, subsídios à reforma tributária. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1985, p. 56.
- 7) OECD, Taxes on Immovable Property, Paris, 1983.
- 8) OECD, Revenue Statistic 1965-1982, Paris, 1983.

- 9) Cipollari, Pedro. "São Paulo: estrutura tributária e finanças", Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, nº 35, agosto/1982, p.8.
- 10) Idem.
- 11) Idem.
- 12) Nalin, Irineu. Finanças Municipais no Estado de São Paulo: avaliação recente, subsídios à reforma tributária, p. 50.
- 13) Oliveira, J. T. e Lima, J. C., Incidência dos Impostos Municipais e uma Aplicação das Transferências de Recursos Federais: O caso dos Municípios das Capitais, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Relatório de Pesquisa, São Paulo, 1979.
- 14) Cipollari, Pedro. "São Paulo: estrutura tributária e finanças", Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, nº 35, agosto/1982, p. 7.
- 15) Montoro, A. F., Imposto sobre Serviços: Um Tributo Municipal, trabalho não publicado, 1980; e B. R. de Moraes, Doutrina e Prática do Imposto sobre Serviços, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1978.
- 16) Cipollari, Pedro. "São Paulo: estrutura tributária e finanças", Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, nº 35, agosto/1982, p. 8.

5 - PROPOSIÇÕES DE REFORMA DA TRIBUTAÇÃO LOCAL

Como o objetivo deste trabalho limita-se à análise das finanças municipais, apresento a seguir algumas proposições de reforma que permitam aos Municípios um grau mais elevado de autonomia fiscal, evitando assim tantas disputas fiscais com outras esferas de governo. As propostas têm como premissa a atribuição de tributos que sejam de fácil cobrança pelos Municípios.

5.1 - Tributação da Propriedade Imóvel

Toda e qualquer imposição tributária sobre a propriedade imobiliária deveria ser municipal. A competência municipal para instituir e regular o IPTU, sendo expressão do poder estatal e manifestação da autodeterminação do ente descentralizado, não comporta quaisquer amesquinhamentos. Deve sofrer ampla interpretação e entender-se sempre plena (1).

É o Município que tem um cadastro bem estruturado dos imóveis da cidade. Assim, com um único cadastro, deveriam ser dos Municípios não apenas o IPTU, mas o imposto sobre a transmissão de imóveis (SISA), além do incidente sobre a renda produzida por imóveis.

A propriedade imobiliária capitaliza grande parte dos benefícios dos gastos públicos locais (sistema viário, conservação de logradouros, iluminação, etc.). Portanto, nada

mais eficiente e justo, do que transformar o imóvel no principal instrumento de financiamento desses gastos.

O imposto sobre a propriedade é pouco explorado no Brasil. No Estado de São Paulo, no período de 1979 a 1983, representou em média 2,1% da receita de todos os impostos, quando sabemos que em alguns países federativos da OECD responde por elevada parcela das receitas fiscais dos Governos locais (96% na Austrália, 86% no Canadá, 76% nos Estados Unidos) e significativa contribuição na formação das receitas fiscais governamentais (8% na Austrália, 4% na Áustria, 10% no Canadá, 4% na Alemanha, 11% na Suíça e 13% nos Estados Unidos) (2).

As explicações usuais para o reduzido esforço tributário municipal sobre o imposto sobre a propriedade envolvem o nível de renda dos Municípios, que na sua grande maioria é precário, e a proximidade do contribuinte (proprietário) ao agente arrecadador (prefeito) exerce um efeito deletério sobre a arrecadação, devido à propensão natural do contribuinte em não revelar as suas preferências em relação ao bem público local (3).

A pobreza do meio urbano, principalmente dos pequenos municípios agrícolas e sua reduzida malha urbana, poderia ser compensada com a ativação do ITR - Imposto Territorial Rural -, através do gerenciamento do cadastro pelos municípios, melhorando a sua situação financeira, sem que se retire os instrumentos de política agrária do INCRA (4).

Por outro lado, a proximidade do contribuinte não é sempre um inconveniente. Se o serviço público for efetivamente em benefício da comunidade local, a proximidade do contribuinte pode convertê-lo em aliado e "fiscal" das iniciativas do Governo.

Verificamos que o IPTU é uma fonte negligível de arrecadação nos Municípios industrializados e nos pequenos municípios agrícolas. Entretanto, os Municípios industrializados deveriam explorar melhor o IPTU porque, grande parte de sua receita do ICM pertence, na verdade, a outros municípios. Por outro lado, os pequenos municípios agrícolas estariam melhor situados em termos financeiros, se pudessem tributar a propriedade rural.

Há um problema sobre qual jurisdição tem direito ao produto de arrecadação dos impostos indiretos (ICM, ISS, etc); o Município de residência do fabricante ou local da prestação do serviço (origem) ou, alternativamente, o Município onde o produto é consumido ou o serviço é prestado (destino).

Se, como parece ser o caso, grande parte do dispêndio local beneficia o contribuinte através de bens públicos finais (limpeza, segurança, saúde, etc.), ao contrário de bens intermediários, é desejável que o produto de arrecadação desses impostos seja dividido entre jurisdições, de acordo com o princípio do destino. Isso é relativamente fácil entre Estados, porque eles podem aplicar tratamento diferenciado (alíquota reduzida) para produtos vendidos fora de suas fron-

teiras. Entretanto, entre Municípios, tal discriminação é impraticável. Indiretamente, pode-se atingir esse objetivo (repartir a arrecadação na fonte entre os Municípios (consumidores" de serviços públicos) através do aperfeiçoamento das cotas-partes dos municípios na receita do ICM. Pela aplicação no critério de rateio das cotas-partes, de maior peso para a população local e para o esforço tributário próprio, os municípios industrializados serão estimulados a explorar melhor o imposto sobre a propriedade (5).

Convém lembrar que, a distribuição aos Municípios da cota-parte do ICM é, no mínimo, 75% proporcional ao valor adicionado em seus territórios e, no máximo, 25% de acordo com o que dispuser a lei estadual. No caso do Estado de São Paulo é 80% proporcional ao valor adicionado no Município, 13% à população, 5% à receita própria e 2% dividido, entre todos os Municípios do Estado.

Outro aspecto crucial, ligado à administração do IPTU, refere-se à prática vigente nos municípios da ampliação das cotas de recolhimento do tributo. Se já não bastasse a defasagem da base de cálculo, com reflexos na alíquota efetiva, a dilatação dos prazos de recolhimento do tributo, numa economia amplamente indexada, deveria contemplar medidas de manutenção dos valores das cotas. Alguns Municípios chegam a estabelecer 12 parcelas de recolhimento; como a base de cálculo é definida em outubro de cada exercício, para lançamento no próximo exercício pode-se ter uma idéia dos efeitos tanto sobre a base de cálculo, como nos resultados finais da arrecadação, considerando-se o impacto inflacionário dos últimos anos. Essa corrosão

da arrecadação poderia ser atenuada atualizando-se os valores futuros das prestações com base na variação da ORTN, evitando-se assim o favorecimento de grandes proprietários e perda real de receita (6).

Por outro lado, deveria se tornar obrigatória a valoração anual da base de cálculo (valor venal do imóvel), evitando-se, assim, a influência da política local.

Um dos aspectos essenciais é a avaliação do imóvel e a ação do fisco e do próprio contribuinte, no sentido de tornar essa avaliação mais realista. É necessário, antes de mais nada, aumentar a eficácia do IPTU pela simplificação dos critérios de lançar, adotando-se técnicas de avaliação de massa que se aproximem o mais perto possível do valor venal do imóvel, único modo de aumentar a sua rentabilidade.

Para americanos e canadenses o conceito de valor real do imóvel, que é algo estabelecido entre um vendedor disposto a um comprador cauteloso, está sendo substituído pelo market value (valor de mercado) fixado por amostragem dos negócios havidos na cidade, na área e na sub-área sujeitas à tributação, em dado período de tempo, tão próximo do lançamento quanto possível. Sem dúvida este deve ser o critério para se chegar ao valor venal previsto na Constituição: a) mapear o território municipal segundo as tendências e preferências do mercado; b) utilizar os indicadores dos negócios como principal ponto de referência para a fixação do valor venal; e) agregar a tais critérios de avaliação de massa declarações do contribuinte, obrigatórias, de modo a abrir oportunidades à revi-

são do lançamento nos próximos anos, com base nas imprecisões ou inverdades declaradas. A transformação do lançamento direto, para usar a terminologia do Código Tributário Nacional, em lançamento por declaração, traz benefícios quanto às possibilidades de revisão do ato administrativo, pela porta do "erro do fato", por isso que durante o período que vai do "fato gerador" à constituição definitiva do "crédito tributário" é lícito à administração esgotar por meio de vários atos de lançamento a matéria tributável, pela aplicação de alíquota fixada na lei municipal sobre o bem imóvel. A notificação do lançamento não significa que este é definitivo. Para os próximos cinco anos fica aberta a possibilidade de revisão e de novos lançamentos. Assim também deve ser com o IPTU.

Ora, as informações prestadas pelo contribuinte, sempre renovadas, hão de possibilitar o encontro de uma avaliação individualizada, pela aplicação de coeficientes específicos sobre a tabela de valores de "massa".

As declarações do contribuinte (e não meras informações cadastrais desatualizadas e insuficientes) podem esclarecer sobre a destinação do imóvel e sua alteração no curso do exercício fiscal anterior ou sobre quaisquer outros fatores que influem direta ou indiretamente no valor do bem, os quais, via de regra, são desconsiderados na tabela, como obras de engenharia, feitas pelo próprio dono ou por pessoas públicas ou privadas, que beneficiam ou depreciam o imóvel (7).

O legislador municipal pode regular o IPTU estipulando alíquotas progressivas (ou seletivas) que poderão variar

em função de inúmeros critérios; áreas dos imóveis, número de lotes do proprietário, destinação do imóvel (se comercial ou residencial), para desestimular comportamentos indesejados, ligados a seu poder regulatório (extrafiscalidade), ou apenas para aperfeiçoar o princípio da igualdade.

A constituição Federal não limita o poder tributário municipal, obrigando ou vedando a progressividade, nem sequer sujeitando as alíquotas do IPTU a um teto máximo. Os únicos limites opostos à regulação do tributo em estudo, no que concerne às alíquotas, são: direito de propriedade, a vedação do confisco e o princípio da igualdade, consagrados no artigo 153 da Carta Magna.

Alguns estudiosos do assunto defendem o aumento das alíquotas do IPTU principalmente para terrenos estocados com finalidade especulativa, objetivando incrementar a arrecadação municipal e racionalizar a ocupação do solo.

Como se sabe, atualmente a especulação imobiliária atingiu níveis alarmantes, principalmente nas cidades de grande e médio porte, contribuindo de forma decisiva para o surgimento de uma série de distorções em termos de ocupação do solo urbano, as quais causam grandes transtornos principalmente para os setores populacionais de baixa renda. Estes setores são sistematicamente "empurrados para as áreas periféricas da cidade - que apresentam uma aguda deficiência em termos de equipamento urbano indispensável, tal como transporte coletivo, serviços de água e esgoto, iluminação pública, etc. - devido ao alto preço dos aluguéis e terrenos nos bairros

mais bem equipados em termos de infraestrutura urbana.

Nessas condições, o aumento das alíquotas do IPTU, gravando pesadamente os terrenos estocados com finalidade especulativa nas áreas pobres do perímetro urbano, pode vir a constituir um instrumento eficiente no sentido de coibir a especulação imobiliária, ao mesmo tempo em que concorreria para um aumento substancial da receita própria dos municípios. O aumento diferenciado das alíquotas do Imposto Predial, incidindo mais pesadamente sobre as construções de alto padrão, também constituiria uma forma eficiente de aumentar significativamente a receita da própria prefeitura, bem como representa uma maior equidade tributária.

É oportuno salientar que o aumento das alíquotas do IPTU num grande número de municípios deixou de ser uma simples proposta e tornou-se uma realidade. Entretanto, parece que, na maior parte dos casos, essa medida visou muito mais aumentar a receita própria dos Municípios, dada a grave situação financeira enfrentada pelos mesmos, do que propriamente disciplinar o uso do solo urbano, pois para se atingir este último objetivo, outras medidas, tais como lei de zoneamento, regularização de loteamentos, etc. deveriam ser efetivadas simultaneamente.

As alíquotas podem ainda variar tanto no tempo como no espaço. Nada obriga a que a alíquota do imposto territorial seja incidente em todo o território municipal; pode variar de zona a zona, de região a região. Da mesma forma, ao determinar as alíquotas, pode a lei estabelecer uma variação tem

poral.

A substituição gradual das transferências de esferas superiores de Governo pelo IPTU e o ITR é recomendável do ponto de vista alocativo, bem como confere maior autonomia aos governos municipais (melhores ruas, educação e serviços públicos, em geral, elevam os preços das propriedades no município, e assim compensam o efeito depressivo de maiores impostos sobre o valor da propriedade).

Este resultado não se altera quando as alíquotas do imposto sobre a propriedade são diferentes entre municípios. De fato, a alocação interjurisdicional de recursos e indivíduos não deverá ser distorcida quando, dentro de cada município, a terra e o capital forem tributados à mesma alíquota efetiva, e os benefícios das despesas públicas forem apropriados pelos contribuintes do local. Portanto, a carga tributária dos municípios com alíquotas elevadas será mais elevada, mas em compensação, maior será o benefício da despesa pública local. Estudos anteriores sobre a viabilidade de aumentar o IPTU e o ITR indicam que estas talvez sejam uma das formas menos exploradas da receita fiscal a nível municipal (8).

5.2 - A Reformulação do ISS

Em face das complexidades, anteriormente citadas, faz-se necessária a reformulação do ISS. E os seguintes pontos merecem destaque:

- Deveria ser eliminada ou ao menos ampliada a lista de serviços.

A este respeito o que se coloca nos debates é que, em sendo o ISS um tributo de competência do Município, não se justifica que a legislação federal defina os serviços possíveis de tributação.

Essa proposta apresenta um aspecto extremamente positivo, qual seja, a possibilidade de uma maior autonomia dos municípios em termos de legislar sobre tributos de sua exclusiva competência. Tal fato, muito provavelmente, contribuiria no sentido de se obter uma maior eficiência do tributo, na medida em que o mesmo seria estabelecido conforme as peculiaridades locais.

- Nada justifica as isenções que aí estão e que deveriam ser revogadas, notadamente as de construção civil e engenharia consultiva, referentes a obras públicas.
- A base de cálculo deveria ser unicamente o preço dos serviços.
- As alíquotas deveriam ser uniformizadas, a fim de banir as chamadas "guerra fiscal" entre os Municípios. Hoje, com o intuito de atrair empresas prestadoras de serviços, alguns Municípios estabelecem alíquotas irrisórias, em detrimento de outros Municípios, onde o serviço continua a ser prestado.
- Estabelecimento de tetos das alíquotas em níveis compatíveis

com a natureza do setor terciário.

5.3 - Tributação sobre veículos automotores

Em 1986, passa a vigorar o "Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores" (IPVA), em substituição à taxa Rodoviária Única" (TRU). O imposto é de competência estadual sendo que, do total de sua arrecadação 50% fica pra o Estado e 50% é destinado ao município, onde estiver licenciado o veículo.

Acredito que a tributação sobre veículos automotores deveria ser dos Municípios. Convém lembrar que todos os dispêndios são suportados pelo Município. São encargos da Prefeitura a pavimentação, a conservação de vias públicas, a organização do trânsito, toda a sinalização, a abertura de novas vias de acesso, etc.

Seja pelo ângulo dos custos, que são eminentemente dos Municípios, seja do ângulo da facilidade de cadastramento e arrecadação, esse tributo deveria ser municipal.

NOTAS

- 1) Derzi, Misabel A.M. e Coelho, Sacha C.M. Do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, São Paulo, 1982, p.21.

- 2) Nalin, Irineu. Finanças Municipais no Estado de São Paulo: avaliação recente, subsídios à reforma tributária. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1985, p. 56.
- 3) Longo, Carlos A. Reforma Tributária, um Sonho Impossível?, Revista de Finanças Públicas, nº 359, 1984, p. 16.
- 4) Nalin, Irineu. Finanças Municipais no Estado de São Paulo: avaliação recente, subsídios à reforma tributária, São Paulo, FPFL/CEPAM, 1985, p. 56.
- 5) Longo, Carlos A. Reforma Tributária, Um Sonho Impossível?, Revista de Finanças Públicas, nº 359, jul/1984, p. 16.
- 6) Nalin, Irineu. Finanças Municipais no Estado de São Paulo: avaliação recente, subsídios à reforma tributária. São Paulo, FPFL/CEPAM, 1985, p. 58.
- 7) Derzi, Misabel A.M. e Coelho, Sacha E.N. Do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. São Paulo, 1982, p. 347.
- 8) Longo, Carlos A. A Disputa pela Receita Tributária no Brasil. IPE/USP, São Paulo, 1984, p. 160.

6. - SUMÁRIO E CONCLUSÕES

Os principais problemas enfrentados pelos Municípios brasileiros em face do sistema de distribuição de recursos de origem tributária, atualmente em vigor, são sintetizados nas considerações a seguir.

Após a reforma tributária ficaram de competência dos Municípios apenas o IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano - e o ISS - Imposto sobre Serviços de qualquer natureza. A nível municipal a reforma extinguiu quatro impostos; de licença, sobre diversões públicas, do selo municipal e de indústrias e profissões. No caso do Imposto sobre Indústrias e Profissões, além do defeito intrínseco de uma base econômica imprecisa, havia clara superposição ao IVC - Imposto sobre Vendas e Consignações - de competência estadual. Assim, alguns aspectos desse imposto foram englobados pelo ISS, criado pela reforma.

Se a reforma tributária de 1966 deixou intacto como único sobre os impostos municipais então existentes o predial/territorial, pouco também interferiu na sua aplicação além de lhe deixar aquela flexibilidade na determinação do "valor venal" também não lhe limitou as alíquotas, ao contrário do que aconteceu com o novo "Imposto sobre Serviços". Esta elasticidade seria motivada pelo recolhimento da diversidade sócio-econômica dos milhares de Municípios que, afinal, devem encontrar o limite da tributação na capacidade contributiva dos seus munícipes e na própria justiça fiscal.

Como se sabe, a demanda por serviços públicos é significativamente elástica com relação à renda, ou seja, para um certo aumento da renda de uma comunidade, a demanda cresce proporcionalmente mais, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Porém, os impostos de competência municipal, principalmente o IPTU, são praticamente inelásticos em relação à renda pois não acompanham proporcionalmente o crescimento desta. Assim, tende a produzir-se um crescente hiato entre as necessidades a nível municipal e os recursos disponíveis para atendê-las.

Quando se observam os quadros nº 14 e 15 referentes à receita arrecadada nos Municípios de Jundiá e Francisco Morato, constata-se a queda da receita tributária em relação à receita total. No Município dormitório de Francisco Morato a proporção da receita tributária em relação à receita total sofreu violenta redução, passando de 39% em 1979 para 22% em 1983.

O Imposto Predial e Territorial Urbano foi o principal responsável por essa redução, já que a participação do ISS na receita total manteve-se praticamente inalterada nos dois Municípios, ao longo do período analisado.

O imposto sobre a propriedade é pouco explorado no Brasil. Em alguns países federativos da OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) este imposto responde por elevada parcela das receitas fiscais dos Governos locais (96% na Austrália, 86% no Canadá e 76% nos Estados Unidos).

A pequena arrecadação do imposto sobre a propriedade (representa 37% e 42% da receita local de Jundiaí e Francisco Morato em 1983, respectivamente) pode ser explicada em grande parte por problemas administrativos, tais como dificuldades de avaliação, informações cadastrais inadequadas, reduzido esforço fiscal e ajustamentos insuficientes da base do imposto para a inflação. A sabida falta de recursos humanos e de capital em pequenas comunidades rurais, bem como urbanas, tende a induzir os governos locais a negligenciar este imposto como uma fonte importante de receita.

Neste contexto, não surpreende que as autoridades locais, quando pressionadas financeiramente, procurem obter novos recursos através de transferências de níveis superiores de governo, em vez de explorarem sua própria base tributária.

As transferências intergovernamentais, que representam em média 65% da receita total dos Municípios de Jundiaí e Francisco Morato, podem ser originárias da participação em tributos federais ou estaduais.

No caso de Jundiaí, Município tradicionalmente industrializado, as transferências do ICM representam em média 56% da receita total, enquanto as transferências federais apenas 9%.

Já com o Município dormitório de Francisco Morato a situação parece se inverter; enquanto as transferências federais representam cerca de 45% da receita total, as transferências do ICM representam apenas 13%. É interessante notar que,

em 1979, a participação das transferências do ICM na receita total era de 9%, elevando-se a 23% em 1983. Tal fato se deve à mudança no critério de distribuição da cota-parte do ICM a partir de 1982 que, através da Lei nº 3.201 de 23/12/81, introduziu variáveis relativas à população e receita própria no cálculo do valor do índice de participação dos municípios paulistas no produto de arrecadação do ICM.

Embora o conceito de esforço tributário - relação receita tributária própria/receita efetiva - já tenha sido incluído no cálculo do valor do referido índice, o percentual referente à receita própria - apenas 5% do total distribuído - é ainda pouco representativo. Por outro lado, o que se propõe é que a União, além de destinar mais recursos aos Municípios, adote como representativo para efeito de distribuição dos recursos, o citado conceito.

A redução ou estagnação das contribuições próprias dos municípios para a cobertura de suas despesas e a sua larga superação pelas transferências - estas, sobretudo, quando consideradas globalmente - desperta reflexões em torno das perspectivas da preservação da autonomia municipal.

A receita proveniente do Imposto sobre Serviços parece ser insignificante para os pequenos municípios - 1% em média da receita total de Francisco Morato - e até mesmo para aqueles de porte médio - 7% em média da receita total de Jundiaí.

Assim sendo, o imposto predial/territorial constitui ainda o principal sustentáculo da receita municipal própria, apresentando grande valia: a) para suprir os cofres públicos; b) para efetuar os grandes princípios de justiça fiscal; c) para realizar a ordenação das cidades, desestimulando a especulação imobiliária, via extrafiscalidade.

Ao longo deste trabalho observa-se um impasse no que diz respeito à cobertura das necessidades financeiras dos municípios.

A partir da Reforma Tributária 65/66 e mesmo antes, a receita dos municípios foi proveniente de duas fontes: a receita própria e a receita transferida.

Este estudo teve a preocupação de examinar as perspectivas e propor meios para uma atuação mais decisiva da receita própria a fim de tornar o município menos dependente das transferências. A análise feita aponta dois aspectos do problema: estrutural e conjuntural.

O trabalho revela como se tem feito sentir o aspecto conjuntural sobre a queda real da arrecadação municipal em função da inflação e da recessão. A recessão pode ser mais responsabilizada pela queda ou evolução menos favorável do Imposto sobre Serviços, uma vez que este depende do faturamento das empresas, tal como a própria cota-parte do ICM, esta possivelmente ainda mais do que o imposto sobre a atividade terciária. Aliás, diga-se de passagem, que a cota-parte do ICM, segundo o texto original da Reforma Tributária, deveria ter

nascido também como fonte própria e não transferida de receita, ou seja, como imposto municipal de circulação de mercadorias.

O IPTU também pode ter em boa parte a sua queda em termos reais atribuída a razões conjunturais, ou seja, aos efeitos da inflação sobre uma arrecadação conduzida a uma taxa inferior aos níveis inflacionários, tal como demonstrado ao longo do trabalho.

O sentido deste estudo é contribuir para que haja atenuação dos efeitos conjunturais, isto é, através de uma política tributária de neutralização dos efeitos da inflação sobre a receita pública, como seria o caso do IPTU.

Entretanto, deve ser salientada uma preocupação com os aspectos estruturais do IPTU, o qual, melhor organizado e conduzido, tal como esboçado neste trabalho, poderá proporcionar uma receita mais estável e até mesmo ascendente, o que é particularmente importante para contrabalançar outros efeitos sobre os outros tributos, uma vez que o IPTU é menos sensível aos efeitos conjunturais recessivos do que aqueles outros tributos.

Desta maneira, uma melhor estruturação do IPTU e do próprio ISS poderá assegurar maior equilíbrio às finanças municipais e reduzir a sua dependência de outras fontes.

7 - BIBLIOGRAFIA

- 1) BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças, Rio de Janeiro, 1973.
- 2) BOUÇAS, Valentim F. Os Municípios e a Discriminação de Rendas. Revista de Finanças Públicas, set/1952.
- 3) CIPOLLARI, Pedro. São Paulo: Estrutura Tributária e Finanças. Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, nº 35, ago/1982, p. 3.
- 4) DERZI, Misabel A.M. e COELHO, Sacha C.N. Do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. São Paulo, 1982.
- 5) KORFF, Eurico. Finanças Públicas Municipais. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 17(1), set/out/1977, p. 7.
- 6) LINHARES, Josaphat. A Reforma Tributária e sua Implicação nas Finanças dos Estados e Municípios. FGV, Rio de Janeiro, 1973.
- 7) LONGO, Carlos Alberto. A Disputa pela Receita Tributária no Brasil, IPE/USP, São Paulo, 1984.
- 8) _____. Reforma Tributária, um Sonho Impossível?, Revista de Finanças Públicas, nº 359, jul/

ago/set, 1981, p. 4.

- 9) LONGO, Carlos Alberto. Da Necessidade de Aperfeiçoar a Atual Política Tributária. Digesto Econômico, nº 307, jul/ago, 1984, p. 114.

- 10) _____. Finanças Governamentais num Regime Federativo: Considerações sobre o Caso Brasileiro. Pesquisa e Planejamento Econômico, 12(3), dez/1982, p. 866.

- 11) MALIN, A.M. Barcelos. Estudo sobre a Incidência Tributária: Caso Brasileiro. Monografia apresentada à UFRJ, nov/1974.

- 12) NALIN, Irineu. Finanças Municipais no Estado de São Paulo: Avaliação Recente, Subsídios à Reforma Tributária, São Paulo, FPFL/CEPAM, 1985.

- 13) OLIVEIRA VIANA, F.J. Evolução do Caso Brasileiro, São Paulo, 1923.

- 14) SILVA, F.A. Rezende. Financiamento do Desenvolvimento Urbano. Pesquisa e Planejamento Econômico, 3(3), out/1973.

- 15) VARSANO, Ricardo. O Sistema Tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? Pesquisa e Planejamento Econômico, 11(1), abril/1981, p. 208.

APÉNDICES

DISCRIMINAÇÃO DOS TRIBUTOS

Constituição de 1891, com Emendas de 1920

Quadro nº 1

Nº	TRIBUTOS	COMPETÊNCIA			Embasamento Legal
01	Impostos s/a importação de procedência estrangeira	U			art. 7º, 1º
02	Direitos de entrada, saída e estadia de navios	U			art. 7º, 2º
03	Taxas de selo	U			art. 8º, 3º
04	Taxas de correios e telégrafos federais	U			art. 8º, 4º
05	Impostos s/a exportação de mercadorias de sua própria produção		E		art. 9º, 1º
06	Imposto s/imóveis rurais e urbanos		E		art. 9º, 2º
07	Impostos s/transmissão de propriedade		E		art. 9º, 3º
08	Imposto s/indústrias e profissões		E		art. 9º, 4º
09	Taxas de selos s/atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia		E		art. 9º, § 1º
10	Contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios		E		art. 9º, § 1º
11	Imposto s/importação de mercadorias estrangeiras, destinadas ao consumo no seu território		E		art. 9º, § 3º
12	Impostos especiais (competência cumulativa)	U 5	E 8		art. 12

RECEITA E DESPESA DO SETOR PÚBLICO
 PARTICIPAÇÃO % POR UNIDADE ADMINISTRATIVA
 ANOS: 1907/1930

Quadro nº 2

ANOS	% S/RECEITA TOTAL		% DESPESA TOTAL	
	UNIÃO	ESTADOS + MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS + MUNICÍPIOS
1907	65,8	34,2	63,6	36,4
1910	59,5	40,5	62,0	38,0
1915	51,3	48,7	63,2	36,8
1920	59,6	40,4	65,5	35,5
1925	59,6	43,4	55,8	44,2
1930	51,2	48,8	54,1	45,9

ONTE: IBGE - ANUÁRIO ESTATÍSTICO - 1939/40

DISCRIMINAÇÃO DOS TRIBUTOS
Constituição do Brasil, de 16/7/1934

Quadro nº 3

Nº	TRIBUTOS	COMPETÊNCIA			Embasamento Legal
01	Imposto s/importação de mercadorias de procedência estrangeira	U			art. 6º, I, "a"
02	Imposto de consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor de explosão	U			art. 6º, I, "b"
03	Imposto de renda e proventos de qualquer natureza, excetuada a renda cedular de imóveis	U			art. 6º, I, "c"
04	Imposto de transferência de fundos para o exterior	U			art. 6º, I, "d"
05	Imposto s/atos emanados do seu governo, negócios da sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal	U			art. 6º, I, "e"
06	Taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais				art. 6º, II
07	Taxas de entrada, saída e estadia de navios e aeronaves				art. 6º, II
08	Impostos especiais (competência concorrente)	U 8			art. 10, VII
09	Imposto s/propriedade territorial, exceto a urbana		E		art. 8º, I, "a"
10	Impostos s/transmissão de propriedade "causa mortis"		E		art. 8º, I, "B"
11	Imposto s/transmissão de propriedade imobiliária "inter vivos", inclusive a sua incorporação ao capital de sociedade		E		art. 8º, I, "c"
12	Imposto s/consumo de combustíveis de motor de explosão		E		art. 8º, I, "d"
13	Imposto s/vendas e consignações efetuadas por comerciantes, produtores e industriais		E		art. 8º, I, "e"
14	Imposto s/exportação de mercadorias de sua produção		E		art. 8º, I, "f"

Quadro nº 3

Nº	TRIBUTOS	COMPETÊNCIA			Embasamento Legal
15	Imposto s/indústrias e profissões		E		art. 8º, I, "g"
16	Imposto s/atos emanados do seu governo e negócios de sua economia, ou regulados por lei estadual		E		art. 8º, I, "h"
17	Impostos especiais (competência concorrente)		$\frac{E}{10}$		art. 10, VII
18	Taxas sobre serviços estaduais		M		art. 8º, II
19	Imposto sobre licenças		M		art. 13, § 2º, I
20	Imposto predial e territorial urbanos		M		art. 13, § 2º, II
21	Imposto sobre diversões públicas		M		art. 13, § 2º, III
22	Imposto cedular s/renda de imóveis rurais		M		art. 13, § 2º, IV
23	Taxas sobre serviços municipais		$\frac{M}{5}$		art. 13, § 2º, V

RECEITA PÚBLICA - PARTICIPAÇÃO %
DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO

Quadro nº 4

ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1930	51,2	37,0	11,8
1933	54,2	34,9	10,9
1937	55,2	34,0	10,8
1940	56,0	32,8	11,2
1943	50,9	39,3	9,8
1945	55,7	36,1	8,2

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO - 1956

DISCRIMINAÇÃO DOS TRIBUTOS
Constituição de 18.09.1946

Quadro nº 5

Nº	TRIBUTOS	COMPETÊNCIA			Embasamento Legal
01	Imposto de importação de mercadorias de procedência estrangeira	U			art. 15 I
02	Imposto s/consumo de mercadorias	U			art. 15, II
03	Imposto único s/produção, comércio, distribuição, consumo, importação e exportação, de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza; inclusive os minerais do país e a energia elétrica	U			art. 15, III
04	Imposto s/a renda e proventos de qualquer natureza	U			art. 15, IV
05	Impostos s/transfer. de fundos para o exterior	U			art. 15, V
06	Imposto s/negócios de s/economia, atos e instrumentos regulados por lei federal	U			art. 15, VI
07	Impostos extraordinários, na iminência ou no caso de guerra extrema	U			art. 15, § 6º
08	Impostos especiais (Competência concor.)	U			art. 21
09	Contribuição de melhoria	U	E	M	art. 30, I
10	Taxas	U	E	M	art. 30, II
11	Outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços	U			
12	Impostos s/propriedade territ. exceto a urbana	11	E	M	art. 30, III
12	Impostos s/propriedade territ. exceto a urbana		E		art. 19, I
13	Imposto s/transmissão de propr. "causa mortis"		E		art. 19, II
14	Imposto s/transmissão de propr. imobiliária "inter vivos" e sua incorporação ao capital de sociedade		E		art. 19, III
15	Imposto s/vendas e consignações, efetuadas por comerciantes, produtores e industriais		E		art. 19, IV
16	Imposto s/exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro		E		art. 19, V
17	Imposto s/atos regulados por lei estadual, os dos serviços de sua justiça e os negócios de sua economia		E		art. 19, VI

Quadro nº 5

Nº		COMPETÊNCIA			Embasamento Legal
			E 10		
18	Impostos especiais (comp. concorrente)				art. 21
19	Imposto Predial e territorial urbano			M	art. 29, I
20	Imposto de licença			M	art. 29, II
21	Imposto de indústrias e profissões			M	art. 29, III
22	Imposto s/diversões públicas			M	art. 20, IV
23	Imposto s/atos de sua economia ou assuntos de sua competência			$\frac{M}{8}$	art. 29, V

RECEITA TRIBUTÁRIA NACIONAL

Participação % das Três Esferas de Governo

Período: 1957/1964

Quadro nº 6

ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1957	48,5	43,0	8,5
1959	49,7	43,9	6,4
1961	48,0	45,9	6,1
1963	50,8	42,6	6,6
1964	48,4	45,1	6,5

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças (MF)

Revista de Finanças Públicas nº 337/1979

DISCRIMINAÇÃO DOS TRIBUTOS
Constituição da República, de 17.10.69

Quadro nº 7

Nº	TRIBUTOS	COMPETÊNCIA			Embasamento Legal
01	Imposto s/importação de produtos estrangeiros	U			CF. 21, I
02	Imposto s/exportação de produtos nacionais ou nacionalizados	U			CF. 21, II
03	Imposto s/propriedade territorial rural	U			CF. 21, III
04	Imposto s/renda e proventos de qualquer natureza	U			CF. 21, IV
05	Imposto s/produtos industrializados	U			CF. 21, V
06	Imposto s/operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários	U			CF. 21, VI
07	Imposto s/serviços de transporte e comunicações	U			(CF. 21, VII DL 1438/75)
08	Imposto único s/produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos	U			CF. 21, VIII
09	Imposto único s/consumo de energia elétrica	U			(CF. 21, VIII Lei 5655/55 DL 1512/76)
10	Imposto único s/extração, circulação, distribuição, tratamento e consumo de minerais do país	U			(CF. 21, IX DL 1038/69)
11	Impostos especiais (competência residual)	U			(CF. 21, § 6º CF. 21, § 1º)
12	Impostos extraordinários, na iminência ou no caso de guerra externa	U			CF. 22
13	Taxas, pelo exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos	U	E	M	CF. 18, I
14	Contribuições de melhoria	U 14	E	M	CF. 18, II
15	Impostos s/transmissão de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis		E		CF. 23, I

Quadro nº 7

Nº		COMPETÊNCIA			Embasamento Legal
16	Imposto s/ operações relativas à circulação de mercadorias		$\frac{E}{4}$		CF. 23, II
17	Imposto s/propriedade predial e territorial urbana			M	CF. 24, I
18	Imposto s/serviços de qualquer natureza			$\frac{M}{4}$	CF. 24, II

RECEITA TRIBUTÁRIA NACIONAL

Participação % das três Esferas de Governo

Período: 1965/1974

Quadro nº 8

ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1965	50,7	42,5	6,8
1968	51,0	45,3	3,7
1971	56,0	40,4	3,6
1974	58,9	37,3	3,8
1977	61,0	34,1	4,9

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças (ME) Revista de Finanças Públicas nº 337, 1979

ÔNUS TRIBUTÁRIO POR CLASSE DE RENDA (1975)

Quadro nº 9

Renda mensal	Carga tributária
Até 1 salário mínimo (SM)	33,5%
De 1 a 2 SM	29,3%
De 2 a 5 SM	30,9%
De 5 a 10 SM	31,3%
De 15 a 20 SM	33,9%
De 30 a 40 SM	33,1%
De 40 a 50 SM	29,6%
De 50 a 75 SM	25,2%
De 75 a 100 SM	21,0%
Mais de 100 SM	15,0%

Fonte: Dados extraídos de Ibrahim Eris e outros: "Distribuição da Renda e o Sistema Tributário no Brasil", ANPEC, dez/79.

BRASIL

TOTAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

(A preços constantes de 1981*)

Quadro nº 10

Cr\$ milhões

A N O	RECEITA TRIBUTÁRIA			PARTICIPAÇÃO (%)			ÍNDICE DE EVOLUÇÃO 1966 = 100		
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
57	244.793	216.780	42.807	48,5	43,0	8,5	46	51	51
58	302.870	243.386	44.178	51,3	41,2	7,5	57	57	58
59	302.055	266.577	39.259	49,7	43,9	6,5	57	62	52
60	311.724	295.119	40.907	48,1	45,6	6,3	59	69	54
61	324.090	210.066	41.508	48,0	45,9	6,1	62	73	55
62	338.849	321.241	45.245	48,0	45,5	6,4	64	75	60
63	384.580	322.352	49.662	50,8	42,6	6,6	73	75	66
64	405.261	378.243	54.690	48,3	45,1	6,5	77	89	72
65	461.689	387.706	62.065	50,7	42,5	6,8	88	91	82
66	526.784	427.072	75.569	51,2	41,5	7,3	100	100	100
67	435.120	489.066	45.361	44,9	50,4	4,7	83	115	60
68	691.078	614.048	50.926	51,0	45,3	3,8	131	144	67
69	828.274	669.688	59.376	53,2	43,0	3,8	157	157	79
70	887.427	683.202	59.833	54,1	42,3	3,6	168	162	79
71	992.641	716.143	63.974	56,0	40,4	3,6	188	168	85
72	1.217.379	804.679	80.659	57,9	38,3	3,8	231	188	107
73	1.435.951	940.827	95.203	58,1	38,1	3,9	273	220	126
74	1.599.350	1.014.685	102.345	58,9	37,4	3,8	304	238	135
75	1.667.159	911.793	111.441	62,0	33,9	4,1	316	213	147
76	1.989.700	1.056.023	151.435	62,2	33,0	4,7	378	247	200
77	2.013.465	1.123.644	161.436	61,0	34,1	4,9	382	263	214
78	1.993.759	1.293.602	181.813	57,5	37,3	5,2	378	303	341
79	2.317.502	1.316.625	192.813	60,6	34,4	5,0	440	308	255

BRASIL

TOTAL DOS RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

Quadro nº 11

(A preços constantes de 1981*)

Cr\$ milhões

A N O	RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS			PARTICIPAÇÃO			ÍNDICES DE EVOLUÇÃO 1966 = 100		
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
	Rec. Trib. Fed. - Transf. a Est. e a Mun.	Rec. Trib. Est. U Transf. Fed. - Transf. Mun.	Rec. Trib. Mun. + Transf. Fed. + Transf. Est.						
57	216.278	232.543	55.559	42,9	46,1	11,0	52	49	41
58	269.185	263.710	57.539	45,6	44,7	9,7	64	55	43
59	263.262	290.307	54.322	43,3	47,8	8,9	63	61	40
60	279.159	313.023	55.568	43,1	48,3	8,6	67	66	41
61	283.362	334.664	57.638	41,9	49,5	8,5	68	70	43
62	278.962	345.185	81.188	39,6	48,9	11,5	67	72	60
63	317.307	348.196	91.072	41,9	46,0	12,0	76	73	68
64	332.200	406.345	99.648	39,6	48,5	11,9	80	85	74
65	335.714	437.915	117.830	39,0	48,0	12,9	85	92	88
66	417.842	477.067	134.516	40,6	46,3	13,1	100	100	100
67	349.146	450.085	170.316	36,0	46,4	17,6	84	94	127
68	545.548	581.796	228.707	40,2	42,9	16,9	131	122	170
69	707.424	624.622	225.293	45,4	40,1	14,5	169	131	167
70	737.972	666.928	235.563	45,0	40,7	14,4	177	140	175
71	828.597	698.731	245.429	46,7	39,4	13,8	198	146	182
72	1.024.982	789.517	288.219	48,7	37,5	13,7	245	165	214
73	1.221.877	911.936	338.168	49,4	36,9	13,7	292	191	251
74	1.370.561	979.279	366.539	50,5	36,1	13,5	328	205	272
75	1.359.503	976.089	354.818	50,4	36,3	13,2	325	205	264
76	1.611.394	1.129.568	456.196	47,6	35,3	14,3	386	237	339
77	1.571.238	1.235.283	492.023	47,6	37,4	14,9	376	259	366
78	1.525.662	1.389.299	554.214	44,0	40,0	16,0	365	291	412
79	1.774.139	1.435.131	617.669	46,4	37,5	16,1	425	301	459

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças - MF

(*) Índice Geral de Preços/DI - FGV-

BRASIL - COMPOSIÇÃO DA RECEITA ARRECADADA DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A NATUREZA

1959-73 (1)

Quadro nº 12

Em percentagem						
ANOS	RECEITA TOTAL	RECEITAS CORRENTES				RECEITA DE CAPITAL (2)
		Total	Tributária	Patrimonial Ind.Diversos	Transferência	
1958	100,0	81,5	55,2	26,3	-	18,5
1959	100,0	81,7	63,6	28,2	-	18,3
1960	100,0	84,0	54,8	29,3	-	16,0
1961	100,0	85,8	55,2	30,5	-	14,4
1962	100,0	86,7	60,0	26,7	-	13,3
1963	100,0	88,2	67,1	21,1	-	11,8
1964	100,0	88,0	69,6	18,5	-	12,0
1965	100,0	96,8	63,8	12,0	20,9	3,2
1966	100,0	96,8	63,9	11,4	21,5	3,2
1967	100,0	89,1	25,9	10,1	53,1	10,9
1968	100,0	84,6	22,7	9,2	52,7	15,4
1969	100,0	84,5	24,7	9,6	50,2	15,5
1970	100,0	86,5	25,5	9,8	51,1	13,5
1971	100,0	84,3	25,5	9,5	49,4	15,7
1972	100,0	83,9	25,5	7,1	50,3	16,1
1973	100,0	84,6	25,8	8,6	50,2	15,4

Fonte dos Dados Básicos: FIBGE - Anuários Estatísticos do Brasil - 1956/76.

Revista de Finanças Públicas - Ano XXXVI nº 326/327.

(1) Deflacionado com base no Índice Geral dos Preços (col.2) da FGV-Base:
1956/66 = 100.(2) As receitas extraordinárias do período 1956/64 foram incluídas na coluna
de receita de capital.

ÍNDICES REAIS DE EVOLUÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

QUADRO Nº 13

1958/1970

R. TOTAL	R. CORRENTES	R. TRIBUT.	IMPOSTOS	PRED/TERRIT.	IND/PROF	LICENÇA	ISS	CONT/TAXAS	PAT/IND/DIV	TR. CORRENTE	REC/CAP
100 -	100 -	100 -	100 -	100 -	100 -	100 -	-	100 -	100 -	-	100
91 -	92 -	89 -	90 -	89 -	91 -	84 -	-	86 -	98 -	-	90
93 -	96 -	93 -	94 -	87 -	71 -	65 -	-	87 -	104 -	-	81
94 -	99 -	94 -	97 -	87 -	109 -	84 -	-	84 -	109 -	-	73
94 -	100 -	103 -	110 -	...	...	...	-	76 -	96 -	-	67
74 -	80 -	90 -	100 -	...	...	...	-	53 -	59 -	-	47
81 -	87 -	101 -	111 -	...	...	...	-	67 -	57 -	-	52
121 -	144 -	140 -	150 -	74 -	199 -	112 -	-	104 -	55 -	...	21
148 -	175 -	171 -	180 -	96 -	238 -	119 -	-	138 -	64 -	...	26
- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	- -	- -	100	- 100	- 100	- 100	- 100
- 128	- 122	- 112	- 116	- 111	- -	- -	146	- 105	- 117	- 127	- 181
- 131	- 124	- 125	- 128	- 121	- -	- -	164	- 119	- 126	- 124	- 186
- 134	- 130	- 132	- 146	- 135	- -	- -	- 200	- 109	- 130	- 129	- 166

JUNDIAÍ - RECEITA ARRECADADA (A PREÇOS CONSTANTES DE 1983*)

Quadro nº 14

RUBRICA	1 9 7 9			1 9 8 0			1 9 8 1			1 9 8 2			1 9 8 3		
	Cr\$	%	ANO BASE	Cr\$	%	ANO 1	Cr\$	%	ANO 2	Cr\$	%	ANO 3	Cr\$	%	ANO 4
RECEITA TRIBUTÁRIA	3.547	26	100	3.681	29	104	3.268	27	92	3.222	29	91	2.569	25	72
IPTU	1.530	11	100	1.628	13	106	1.180	10	77	1.221	11	80	949	9	62
ISS	876	7	100	936	7	107	860	7	98	762	7	87	667	7	76
TAXAS	1.141	8	100	1.117	9	98	1.128	10	99	1.239	11	109	953	9	84
TRANSF.ICM	7.428	55	100	7.504	59	101	6.783	57	91	6.271	57	84	5.672	54	76
OUTRAS TRANSF.	1.290	10	100	876	7	68	796	7	62	963	8	75	839	8	65
REC PAT/IND/DIV	1.156	9	100	714	5	62	543	5	47	604	5	52	1.302	12	113
OP. CRÉDITO	-	-	-	-	-	-	470	4	-	193	1	-	140	1	-
RECEITA TOTAL	13.421	100	100	12.775	100	95	11.860	100	88	11.213	100	84	10.522	100	78

* Índice Geral de Preços/DI-FGV

FONTE: Dados Brutos - Fundação SEADE

FRANCISCO MORATO - RECEITA ARRECADADA (A PREÇOS CONSTANTES DE 1983*)

Quadro nº 15

RUBRICA	1 9 7 9			1 9 8 0			1 9 8 1			1 9 8 2			1 9 8 3		
	Cr\$	%	ANO BASE	Cr\$	%	ANO 1	Cr\$	%	ANO 2	Cr\$	%	ANO 3	Cr\$	%	ANO 4
RECEITA TRIBUTÁRIA	202	39	100	171	36	85	203	34	100	217	21	107	132	22	65
IPTU	98	9	100	81	17	83	123	21	126	129	12	132	56	9	57
ISS	6	1	100	8	2	133	11	2	183	12	1	200	8	1	133
TAXAS	98	19	100	82	17	84	69	11	70	76	8	78	68	12	69
TRANSF. ICM	46	9	100	55	11	120	61	10	133	150	14	326	138	23	300
OUTRAS TRANSF.	234	45	100	193	41	82	238	40	102	595	56	254	242	40	103
REC PAT/IND/DIV	36	7	100	38	8	106	35	7	97	66	6	183	69	12	192
OP. CRÉDITO	-	-	-	19	4	-	54	9	-	28	3	-	21	3	-
RECEITA TOTAL	518	100	100	476	100	92	591	100	114	1056	100	204	602	100	116

* Índice Geral de Preços/DI-FGV

FONTE: Dados Brutos - Fundação SEADE

ESFORÇO TRIBUTÁRIO PRÓPRIO

Quadro nº 16

Municípios	1979	1980	1981	1982	1983
Jundiaí	0,27	0,29	0,27	0,29	0,24
Francisco Morato	0,40	0,36	0,34	0,21	0,22

FONTE: Dados brutos - Fundação SEADE.

FRANCISCO MORATO - DESPESA REALIZADA (A PREÇOS CONSTANTES DE 1983*) - QUADRO nº 17

RUBRICA	1 9 7 9			1 9 8 0			1 9 8 1			1 9 8 2			1 9 8 3		
	Cr\$	%	ANO BASE	Cr\$	%	ANO 1	Cr\$	%	ANO 2	Cr\$	%	ANO 3	Cr\$	%	ANO 4
DESP. CORRENTES	203	34	100	267	48	132	331	58	163	514	46	253	540	89	266
DESP. CUSTEIO	196	33	100	260	47	133	290	51	148	480	43	245	510	84	260
PESSOAL	125	21	100	165	30	132	160	28	128	247	22	198	312	51	260
TRANSF/PESSOAS	-	-	-	1	0,1	-	27	5	-	-	-	-	-	-	-
ENCARGOS DE DÍVIDA	-	-	-	1	0,1	-	8	1	-	24	2	-	24	4	-
DESPESAS DE CAPITAL	389	66	100	287	52	74	240	42	62	602	54	155	67	11	17
INVESTIMENTOS	389	66	100	272	49	70	228	40	59	579	52	149	55	9	14
OBRAS	368	62	100	208	38	57	157	28	43	533	48	145	27	5	7
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	-	-	-	4	0,7	-	12	2	-	22	2	-	12	2	-
DESPESA TOTAL	592	100	100	554	100	94	571	100	96	1116	100	189	607	100	103

* Índice Geral de Preços/DI-FGV

FONTE: Dados Brutos - Fundação SEADE

JUNDIAÍ - DESPESA REALIZADA (A PREÇOS CONSTANTES DE 1983*)

QUADRO Nº 18

RUBRICA	1 9 7 9			1 9 8 0			1 9 8 1			1 9 8 2			1 9 8 3		
	Cr\$	%	ANO BASE	Cr\$	%	ANO 1	Cr\$	%	ANO 2	Cr\$	%	ANO 3	Cr\$	%	ANO 4
DESP. CORRENTES	9.102	63	100	8.282	59	91	7.577	64	83	7.516	65	83	6.577	66	72
DESP. CUSTEIO	5.633	39	100	5.641	40	100	5.481	47	97	5.461	47	97	4.728	47	84
PESSOAL	3.223	22	100	3.031	21	94	3.007	26	93	3.009	26	93	2.528	25	78
TRANSF./PESSOAS	688	5	100	597	4	87	592	5	86	642	6	93	543	5	79
ENCARGOS DA DÍVIDA	1.505	10	100	1.138	8	76	832	7	55	748	6	50	616	6	41
DESPESAS DE CAPITAL	5.311	37	100	5.855	41	110	4.219	36	79	4.003	35	75	3.410	34	64
INVESTIMENTOS	2.884	20	100	4.066	29	141	3.383	29	117	3.161	27	110	2.640	26	92
OBRAS	2.360	16	100	3.834	27	162	2.945	25	125	2.756	24	117	1.086	11	46
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	2.426	17	100	1.787	13	74	835	7	34	843	7	35	770	8	32
DESPESA TOTAL	14.413	100	100	14.137	100	98	11.796	100	82	11.519	100	80	9.987	100	69

* Índice Geral de Preços/DI-FGV

FONTE: Dados brutos - Fundação SEADE

CAPACIDADE PRÓPRIA DE FINANCIAMENTO DOS GASTOS CORRENTES

Quadro nº 19

Municípios	1979	1980	1981	1982	1983
Jundiaí	1,48	1,54	1,49	1,47	1,58
Francisco Morato	2,58	1,72	1,62	2,01	1,08

FONTE: Dados brutos - FUNDAÇÃO SEADE.

RELAÇÃO ENTRE A RECEITA TRIBUTÁRIA E DESPESAS DE CUSTEIO

Quadro nº 20

Municípios	1979	1980	1981	1982	1983
Jundiaí	0,63	0,65	0,58	0,59	0,54
Francisco Morato	1,10	0,67	0,70	0,46	0,26

FONTE: Dados brutos - Fundação SEADE.

CAPACIDADE DE INVESTIMENTO

Quadro nº 21

Municípios	1979	1980	1981	1982	1983
Jundiaí	0,14	0,21	0,26	0,24	0,29
Francisco Motato	0,61	0,41	0,36	0,48	0,05

FONTE: Dados Brutos - Fundação SEADE.

COMPARAÇÃO ENTRE O ESFORÇO TRIBUTÁRIO PRÓPRIO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ
E SEU ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA

Quadro nº 22

Jundiaí	1979	1980	1981	1982	1983
Esforço tributário próprio	0,27	0,29	0,27	0,29	0,24
Índice de dependência	0,65	0,66	0,64	0,65	0,62

FONTE: Dados Brutos - Fundação SEADE.

COMPARAÇÃO ENTRE O ESFORÇO TRIBUTÁRIO PRÓPRIO DO MUNICÍPIO DE FRANCISCO MORATO
E SEU ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA

Quadro nº 23

Francisco Morato	1979	1980	1981	1982	1983
Esforço tributário próprio	0,40	0,36	0,34	0,21	0,22
Índice de dependência	0,52	0,51	0,50	0,70	0,63

FONTE: Dados brutos - Fundação SEADE

EVOLUÇÃO DAS UNIDADES DE CADASTRO DO IPTU NOS MUNICÍPIOS DE JUNDIAÍ E FRANCISCO MORATO (1979/83)

Quadro nº 24

Municípios	1 9 7 9			1 9 8 3			Variação Percentual		
	Predial	Territorial	Total	Predial	Territorial	Total	Predial	Territorial	Total
Jundiaí	36.392	19.867	56.259	49.830	17.444	67.074	37	(12)	19
Francisco Morato	-	-	9.884	5.653	23.721	29.374	-	-	197

(-) Dados não fornecidos

FONTE: Fundação SEADE: S.F.S.P. - Relat. R.I. 18/01/84

VARIAÇÃO PERCENTUAL SOBRE O ANO ANTERIOR, NA ARRECADAÇÃO NOMINAL DO IPTU EM JUNDIAÍ E
FRANCISCO MORATO

Quadro nº 25

Municípios	1980	1981	1982	1983
Jundiaí	114	51	107	94
Francisco Morato	75	215	109	9
Variação da ORTN	49	76	93	131
Variação do IGP	100	109	95	154

FONTE: Dados brutos - Fundação SEADE