



NT

21

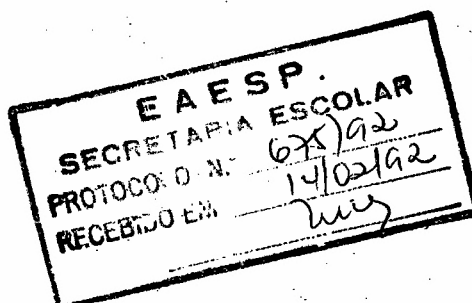
FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:
AS REPERCUSSÕES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Banca examinadora

Orientador: Prof. Luiz Carlos Merege

Prof. _____

Prof. _____



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

SELVA RIBAS BEJARANO
FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:
AS REPERCUSSÕES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Economia e Finanças Públicas, como requisito para obtenção de título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Luiz Carlos Merege



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



885/92



1199200885

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data 31-08	N.º de Chamada 336.1/5 (816-11) 342.4
N.º Volume 885/92	Registrado por JCR

Dis
2.2

336.2 (816-11)

35.072.1 : 336.2 : 342.4 (81)

336.2 : 342.4 (81)

BEJARANO, Selva Ribas. Finanças do Município de São Paulo: as repercussões da Constituição de 1988. São Paulo, EAESP/FGV, 1992. 157p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP, Área de Concentração: Economia e Finanças Públicas.

Resumo: Trata de estrutura tributária do município de São Paulo na década de 80 através de suas características fiscais específicas. Aborda as repercussões fiscais da Constituição de 1988, apontando os limites ao exercício da autonomia fiscal municipal.

Palavras - chave: finanças municipais - autonomia fiscal - federalismo fiscal - tributos - impostos - São Paulo - Constituição 1988.

ÍNDICE

Índice, Tabelas e Quadros

CAPÍTULO 1	INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 2	ECONOMIA DO ESTADO E FEDERALISMO FISCAL	5
2.1	O princípio da teoria e a teoria do princípio	5
2.2	A organização federalista	16
2.3	O federalismo fiscal	17
2.3.1	As funções do governo no regime federativo	19
2.4	O papel fiscal do município no regime federativo brasileiro	27
2.4.1	Antecedentes históricos	28
2.4.2	A Constituição de 1988 e a autonomia fiscal municipal	32
CAPÍTULO 3	IMPOSTOS IMOBILIÁRIOS E CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	37
3.1	Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU	37
3.1.1	Características fiscais	37
3.1.2	Desempenho fiscal do IPTU no município de São Paulo	40
3.1.3	Quadro pós-Constituição de 1988 no município de São Paulo	46
3.1.4	Recuperação do IPTU e sua transformação em mecanismo de justiça fiscal	49
3.1.5	A criação do CMVI - Conselho Municipal de Valores Imobiliários	51
3.1.6	Inadimplência / Isenções e evasão fiscais	52
3.1.7	Utilização do IPTU com objetivos extrafiscais	53

3.2	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - Intervivos - ITBI-IV.....	55
3.2.1	O "novo" ITBI-IV.....	55
3.2.2	Características fiscais.....	57
3.2.3	Participação do ITBI-IV nas receitas do município de São Paulo.....	59
3.3	Contribuição de Melhoria.....	61
3.3.1	Argumentos prós e contras.....	61
3.3.2	Características fiscais.....	65
3.3.3	Contribuição de Melhoria no município de São Paulo....	67
CAPÍTULO 4 IMPOSTOS MOBILIÁRIOS.....		71
4.1	Impostos sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos exceto óleo Diesel - IVVC.....	71
4.1.1	Criação do Imposto de Vendas a Varejo de Combustíveis.	71
4.1.2	Características fiscais - IVVC.....	78
4.1.3	Participação do IVVC nas receitas do município de São Paulo	82
4.2	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza.....	82
4.2.1	Características fiscais.....	82
4.2.2	Alíquotas.....	85
4.2.3	Lista de atividades profissionais.....	86
4.2.4	Administração e desempenho do ISS no município de São Paulo	87
CAPÍTULO 5 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.....		91
5.1	Transferência tributárias intergovernamentais no âmbito da nova Constituição.....	92

5.1.1	Objetivos das transferências intergovernamentais no âmbito municipal brasileiro.....	95
5.1.2	Transferências intergovernamentais no federalismo fiscal	100
5.2	Transferências do estado.....	105
5.2.1	Quota parte do Município do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços - QPM-ICMS.....	105
5.2.1.1	Papel fiscal da QPM-ICMS.....	109
5.2.1.2	Participação da QPM-ICMS nas receitas do município de São Paulo.....	112
5.2.2	IPVA.....	115
5.2.3	Fundo de exportação.....	116
5.3	Transferências da União.....	117
5.3.1	Fundo de Participação do Município - FPM.....	117
5.3.2	Imposto Territorial Rural - ITR.....	120
CAPÍTULO 6 CONCLUSÕES.....		121
ANEXO ESTATÍSTICO.....		126
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....		149

LISTA DE TABELAS

- TABELA 1 ARRECADAÇÃO REAL IPTU - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO COMPARAÇÃO DE DEFLATORES
- TABELA 2 IPTU 1980-1990 ARRECADAÇÃO PER CAPITA E PARTICIPAÇÃO DE TERRENOS E RESIDÊNCIAS 80 = 100
- TABELA 3 RECEITA TOTAL POR CATEGORIA ECONÔMICA 1980-1990 EM CR\$ JULHO/91
- TABELA 4 VARIAÇÃO RECEITA TOTAL POR CATEGORIA ECONÔMICA 1980-1990
- TABELA 5 EVOLUÇÃO RECEITA TOTAL POR CATEGORIA ECONÔMICA 1980-1990
- TABELA 6 COMPOSIÇÃO RECEITA TOTAL POR CATEGORIA ECONÔMICA 1980-1990
- TABELA 7 RESUMO RECEITAS PRÓPRIAS
- TABELA 8 COMPOSIÇÃO RECEITAS PRÓPRIAS
- TABELA 9 EVOLUÇÃO RECEITAS PRÓPRIAS
- TABELA 10 VARIAÇÃO RECEITAS PRÓPRIAS 1980-1990
- TABELA 11 RESUMO RECEITA TOTAL 1980-1990
- TABELA 12 COMPOSIÇÃO RECEITA TOTAL 1980-1990
- TABELA 13 EVOLUÇÃO RECEITA TOTAL 1980-1990
- TABELA 14 VARIAÇÃO RECEITAS TOTAIS 1980-1990
- TABELA 15 PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE CADA MUNICÍPIO EM RELAÇÃO À DO CONJUNTO DAS CAPITAIS
- TABELA 16 INVERSO DO ÍNDICE RELATIVO À RENDA PER CAPITA DA ENTIDADE PARTICIPANTE
- TABELA 17 REPARTIÇÃO RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL E DOS RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS 1960-1986

LISTA DE QUADROS

- QUADRO I - IPTU LANÇADO E ARRECADO 1980-1990
- QUADRO II - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO ITBI-IV NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM RELAÇÃO ÀS RECEITAS PRÓPRIAS E TOTAIS 1989-1991
- QUADRO III - IMPACTO NAS RECEITAS ARRECADADAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM DECORRÊNCIA DA CRIAÇÃO DO ITBI-IV E IVVC
- QUADRO IV - COMPARATIVO DE COMPETÊNCIAS E TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS
- QUADRO V - ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO - 1980-1987
- QUADRO VI - VARIAÇÃO MÉDIA REAL REPASSES QPM-ICMS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO 1980-1990
- QUADRO VII - IMPACTO MÉDIO DA QPM-ICMS NAS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988
- QUADRO VIII - PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DA RECEITA DO IR E IPI AOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO CONSTITUCIONAIS 1966-1993

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

As medidas fiscais introduzidas pela Constituição Federal Brasileira de 1988 se caracterizaram pela descentralização tributária de recursos em favor dos estados e municípios. É opinião prevalecente tanto dos elaboradores da Carta como de estudiosos da questão tributária que as finanças municipais estão predominantemente nas mãos das autoridades locais, como nunca na história recente do país.

O objetivo deste trabalho é examinar esta proposição. Para tanto, o estudo apresenta a estrutura tributária do município de São Paulo na última década, com ênfase nas alterações fiscais promovidas pela Constituição de 1988. A hipótese básica do trabalho é de que as alterações constitucionais, que em um primeiro momento aumentaram o patamar de receitas do município como consequência da criação de novos impostos e do aumento dos níveis de transferências intergovernamentais, não permitem, considerando alterações ainda em curso, que o município exerça plena autonomia sobre seus recursos.

Tal hipótese é estudada do ponto de vista da receita em seu sentido amplo: possibilidade efetiva concedida pela lei ao município em legislar sobre os impostos de sua competência; condições administrativas locais em exercer esta competência; produtividade fiscal dos impostos; sistemática de transferências; e, finalmente, o tamanho e as responsabilidades do setor público municipal.

A escolha do município de São Paulo para analisar a proposição do grau de autonomia fiscal pré e pós-constitucionais deveu-se às suas características econômico-financeiras, logo fiscais, distintas dos demais municípios brasileiros, tais como a significativa base tributária que lhe permite auto-suficiência de recursos próprios. Assim, a livre disposição de mecanismos institucionais para legislar sobre os recursos próprios é de fundamental importância para o exercício da autonomia fiscal.

O trabalho está estruturado em seis capítulos, incluindo a introdução. O segundo capítulo reproduz um debate teórico sobre a função econômica do tributo através dos "princípios de capacidade contributiva e benefício", onde procura-se mostrar que tais princípios vêm sendo utilizados como forma de justificar, teoricamente, as múltiplas funções do Estado moderno.

Apresenta, ainda, a abordagem da moderna teoria das finanças públicas para o tema federalismo fiscal. A ênfase recai no tratamento da questão fiscal local, onde examina-se o grau de autonomia fiscal municipal ao longo das diversas Constituições brasileiras. É examinado com detalhes o dispositivo constitucional de 1988. Procura-se mostrar ainda as virtudes da prática federalista e as vantagens da descentralização fiscal em oposição à centralização de recursos.

O terceiro capítulo passa a abordar a estrutura tributária municipal, sendo apresentados os tributos imobiliários municipais: Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Contribuição de Melhoria e o recém-criado Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos - ITBI-IV. São analisados as características fiscais da base tributária, o patrimônio imobiliário e o papel fiscal desempenhado na última década.

Apresenta ainda, no bloco de tributos imobiliários, a Contribuição de Melhoria, a qual, apesar de ser um tributo bastante antigo, somente em 1987 passou a figurar no quadro de receitas do município. Igualmente mostra-se os avanços da legislação, definidos no âmbito constitucional.

O quarto capítulo trata dos impostos mobiliários municipais: Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza - ISS; e Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos - IVVC. Mostra-se o ISS como o mais importante imposto em termos de potencial arrecadador e o IVVC como novo imposto municipal.

O quinto capítulo aborda as transferências intergovernamentais verificadas entre o estado e a União ao município. Através de quadro comparativo pré e pós-Constituição de 1988, demonstra-se os critérios de rateio dos mesmos, bem como a evolução e a participação do município de São Paulo.

A análise sistemática da estrutura de receitas próprias do município de São Paulo permitiu as conclusões apresentadas no sexto capítulo. Aponta-se os avanços advindos da Constituição de 1988 e sumariza-se as críticas elaboradas visando o aperfeiçoamento da autonomia fiscal do município, visto que se encontram ainda sob competência da União a iniciativa de legislar, em pelo menos tres impostos, de competência municipal.

"Os tributos não ajudaram somente a criar o Estado. Eles ajudaram a formá-lo."

Schumpeter

CAPÍTULO 2 - ECONOMIA DO ESTADO E FEDERALISMO FISCAL

O tributo é o mecanismo de estruturação da ação pública e através de sua compulsoriedade os Estados formaram-se e consolidaram-se. O Sistema Fiscal, por sua vez, é um meio de ação do Estado que responde a uma dada conformação social sob dois aspectos: de um lado, a geração de receitas (padrão de financiamento) e, de outro lado, as diferentes formas de gastos (padrão de gastos). O orçamento é o instrumento técnico que reflete os níveis ideais de captação e dispêndio de recursos.

2.1 O PRINCÍPIO DA TEORIA E A TEORIA DO PRINCÍPIO

A discussão quanto à forma de aplicação do tributo é bastante antiga, já estando presentes nas preocupações de estudiosos como Hobbes e Locke, em seus estudos sobre o contrato do Estado.

Partindo do pressuposto de que os tributos deveriam ser equitativos, a controvérsia se estabelece a partir de duas abordagens distintas: os tributos devem ser cobrados mediante a possibilidade de cada indivíduo ou segundo aquilo que ele recebe em troca do governo?

A orientação fiscal atual não difere deste conteúdo, como veremos adiante. A questão, hoje em dia, é saber se o governo deve subtrair seus recursos de acordo com a capacidade de contribuição de cada agente econômico, face a um conjunto de prioridades públicas, ou de acordo com a quantidade de bens ou serviços que oferece.

Os economistas clássicos como A. Smith e D. Ricardo dedicaram grande parte de suas obras ao papel dos tributos. Na verdade, a discussão se estabelecia em relação ao tamanho e papel do Estado; assim, do ponto de vista fiscal, a tributação era o mecanismo de geração de receitas para fazer frente às atividades tradicionais do governo. A idéia era a tributação subtrair recursos da economia sem, em contrapartida, criar proporcionalmente riquezas.

A. Smith reconhecia a necessidade de cobrança, mas defendia que os impostos eram antieconômicos, pois aumentavam os rendimentos do monarca que, em geral, mantinha trabalhadores improdutivos, em detrimento do capital do país, que mantinha trabalhadores produtivos. Ricardo, por sua vez, que também via o Estado como uma entidade improdutiva, não refutou Smith, defendendo que o indivíduo deveria contribuir com uma quantia proporcional aos benefícios obtidos do Estado. Ricardo dedicou grande parte de sua obra ao estudo da incidência dos tributos.

sobre os produtos privados, concluindo que, em sua grande maioria, o tributo alterava o preço relativo dos produtos.(1)

A exceção dos "clássicos", J. S. Mill defendeu a aplicação dos tributos segundo a capacidade de pagamento de cada indivíduo. Desenvolveu o conceito de "igual sacrifício", onde os contribuintes deveriam ser taxados proporcionalmente à sua renda, de forma a terem, do ponto de vista fiscal, um tratamento igual, para que sua perda de "bem-estar" se igualasse. Para verificação do conceito de igual sacrifício para efeito da cobrança do tributo, é necessário que se conheça as curvas de utilidade marginal da renda, que ele supunha decrescentes e iguais. A partir deste ponto, J. S. Mill inaugurou todo um controverso debate teórico.

Trabalhos posteriores a S. Mill questionavam se o tratamento tributário proporcional à renda atendia à hipótese de utilidade marginal decrescente da mesma. Para indivíduos com o mesmo nível de renda, o conceito não traria maiores dificuldades (as curvas de utilidade marginal são iguais) e a perda de utilidade se igualaria. Já para diferentes níveis de renda, implicaria contribuição de montantes também diversos. Para igualar a perda de utilidade seria necessário um critério que as diferenciasse. Assim, dada a suposição de igualdade das curvas de utilidade marginal da renda, para agentes com rendas diversas, a proporcionalidade não se explicaria, e sim a progressividade.

1) SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo, Nova Cultural, 1985. vol. II, livro V, cap. II.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo, Nova Cultural, 1985. cap. VII-XVIII.

Em sua obra mais recente, Musgrave refaz o debate teórico e afirma:

"O problema mais difícil consiste na determinação da forma segundo a qual esses montantes devem diferir. Para resolvê-lo, devemos conhecer o formato da curva de utilidade marginal da renda, e mesmo assim as respostas variam de acordo com a interpretação dada ao termo "igual" (2)

O conceito teórico desenvolvido por J. S. Mill aponta a aplicação do tributo de forma a igualar os diferentes níveis de renda; assim, considerando a utilidade decrescente da mesma, explica que aqueles com maior nível de renda devem contribuir proporcionalmente mais do que os de menores rendas, visto que os últimos têm uma utilidade de renda maior. A aplicação do conceito implicaria um grau de sacrifício igual ou a mesma perda de bem-estar. A adequação do conceito é questionada visto que a subtração da renda via tributo não implica um sacrifício ou perda de utilidade, mas sim um acréscimo de utilidade.

A interpretação de Samuelson também mostra a dificuldade teórica:

"Os economistas que acham que as utilidades de diferentes pessoas podem ser somadas para formarem uma utilidade social total, falam da tributação para produzir utilidade total máxima ou produzir certo padrão específico de sacrifício de utilidade. Assim, se cada dólar extra traz uma satisfação cada vez menor a um indivíduo, e se os ricos e pobres têm a mesma capacidade de satisfação, um dólar retirado de um milionário pelo imposto e

(2) MUSGRAVE, Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo, Edusp, 1980, p.183.

entregue a uma pessoa de renda mediana deverá acrescentar mais à utilidade total do que subtrair".(3)

Por sua vez, Schumpeter também questiona a validade da aplicação da lei de rendimentos decrescentes para explicar a igualdade de sacrifício e afirma que, se a utilidade decresce a uma taxa menor do que se supõe, rendas mais altas pagariam uma percentagem inferior às que rendas menores, ainda que as quantias absolutas sejam mais elevadas. Assim, afirmou:

"...muitos economistas estavam atolados no significado correto de idéias tais como sacrifício igual, proporcional e mínimo. Alguns pensaram (o erro foi originalmente de Mill, segundo creio) que o sacrifício igual implica um sacrifício mínimo; outros pensaram que a "lei" de utilidade marginal decrescente da renda fosse suficiente para deduzir de um postulado de sacrifício igual a taxa progressiva".(4)

Neste ponto, a escola sueca representada por Wicksell e Lindhal, discípulos da escola marginalista, se destaca, pois, ao introduzir categorias analíticas para abordagem da contribuição pelo benefício obtido do Estado, demoveu a dubiedade de seus antecessores, afirmando que a equidade tributária não envolvia comparação de quantidades totais de utilidade e benefício, mas somente quantidades marginais. Ou seja, o custo marginal do tributo deve ser igual à receita marginal obtida pelo custo dos impostos em termos monetários. Assim, interpretou Myrdal:

"O valor marginal cedido por meio da tributação deve ser igual ao valor do serviço público marginal para o contribuinte de impostos em termos de dinheiro".(5)

(3) SAMUELSON, Paul A. *Introdução a análise econômica*. Rio de Janeiro, Agir, 1975. vol. I, p.176.

(4) SCHUMPETER, Joseph A. *História da análise econômica*. Brasil, Portugal, Fundo de Cultura, 1964. p.219.

(5) MYRDAL, Gunnar. *Aspectos políticos da teoria econômica*. São Paulo, Abril Cultural, 1984. p.151

Myrdal, interpretando ainda Wicksell e Lindhal, afirmou que esta abordagem é especialmente limitada para a aplicação em bens públicos, mas acredita "que é possível indicar como as utilidades marginais em termos monetários diminuem com o aumento das ofertas". (6)

Por sua vez, Pigou, já neste século, em sua obra onde aplica a teoria do bem-estar ao estudo de finanças públicas, concorda com o princípio da capacidade de pagamento quando menciona a possibilidade de transferência de renda dos ricos para os pobres, desde que com isso aumente-se o bem-estar e não se tenha diminuição da renda nacional. Ou nas suas palavras:

"...no debemos olvidar que el bienestar económico que disfruta alguien, en un período cualquiera, depende de la renta que consume, y no de la que percibe; y que cuanto más rica sea una persona menor será el porcentaje de su renta total que dedica al consumo, de modo que si suponemos que es veinte veces mayor que la de otra más pobre, su renta consumida podrá ser, por ejemplo únicamente cinco veces mayor. Sin embargo, es evidente que toda transferencia de renta de un hombre relativamente rico a otro relativamente más pobre y de un temperamento similar, al permitirle satisfacer necesidades más intensas, incrementa la suma total de satisfacción. La vieja "ley de la utilidad decreciente" nos conduce así a la afirmación: toda causa que incrementa la participación absoluta de los pobres en la renta real, siempre que no motive, desde cualquier punto de vista, una reducción del volumen del dividendo nacional, incrementará, por lo general, el bienestar económico". (7)

A perda de bem-estar para Pigou estava relacionada com a perda de renda, ou a "desutilidade" associada à mesma. Propugnava tratamentos diferenciados à renda, conforme fosse originada de

(6) MYRDAL, Gunnar. *Aspectos políticos da...* p.150.

(7) PIGOU, A. C. *La economía del bienestar*. Madrid, M. Aguilar, 1946. p.76.

salários ou de capital. Entendia que esta última deveria ser gravada com uma intensidade maior.

Muitos estudos sobre incidência tributária surgiram após a introdução dos conceitos baseados na teoria marginalista para explicar os possíveis efeitos da ação tributária pública sobre os agentes econômicos. Destacam-se Tiebout (1950), Samuelson (1954) e Musgrave (1959).

Pode-se afirmar que a opção de cobrança baseada em um dos dois princípios - benefício ou capacidade de pagamento - justifica os possíveis efeitos da tributação sobre a economia. Se para os antecessores de J. S. Mill o benefício era a forma mais correta de tributação, o melhor tributo seria o menor. Assim, uma vez estabelecido o montante de dispêndio, teoricamente definir-se-ia o valor do tributo. Tal defesa fazia sentido, pois propugnava a manutenção de um Estado mínimo. Já quanto ao conceito de "capacidade de pagamento" não se encontra a mesma simplicidade de argumentação, uma vez que, ao se definir as despesas em função das receitas, abre-se a possibilidade de se ter um Estado mais voraz do ponto de vista fiscal.

Considera-se que esta discussão fiscal "pura" traz subjacente a idéia de qual papel o setor público deveria desempenhar na economia. Esta controvérsia não foi abandonada, passando a integrar, posteriormente, um conjunto maior de problemas econômicos surgidos com a recessão de 1930. Assim, após

a obra de J. M. Keynes, novas funções foram reservadas ao sistema tributário no âmbito do que se convencionou chamar de Estado Keynesiano.

Sobre as novas áreas de estudo, a partir da obra de Keynes, L. C. Merege ressalta:

"Public economic is one of the most fertile fields of study, having expanded greatly after the theoretical revolution in economics brought about by Keynes's greatest work (1936). This field arose as the outcome of the practical postulates of his theory that attributes a fundamental role to State in modern economics"(8))

Keynes postulou que somente o Estado é capaz de, via política de gastos, manter o nível de demanda agregada adequado para atenuar os efeitos de crises e propiciar o crescimento econômico. Tal política pode ser obtida através da tributação, da manutenção de déficits fiscais ou de créditos externos.

Assim, a abordagem receita e despesa passou a ter um caráter macroeconômico, e os sistemas tributários tornaram-se instrumentos de política anticíclica.)

As ações do Estado passaram a abranger não somente a implantação de mecanismos tributários sofisticados, mas também o total controle das políticas de gastos e transferências, além do domínio e exercício da política monetária. O Estado passou assim

(8) MEREGE, Luiz Carlos. *External debt and public economics in Brasil (1960-1984)*. Universidade de Syracuse, jun. 1988. Tese, p.6.

a controlar o conjunto da economia e a exercer intervenções localizadas em determinados setores da mesma.

Já no pós-guerra, a maioria dos países capitalistas vem seguindo a orientação keynesiana. Surge assim o advento do Estado com participação significativa na economia. Em especial nos países em desenvolvimento, a doutrina keynesiana justificou a ação do Estado como empresário, potenciando o crescimento acelerado da economia. Em decorrência, o sistema fiscal, que num primeiro momento respondeu satisfatoriamente ao crescimento acelerado, começou a apresentar déficits fiscais crônicos. Simultaneamente aos efeitos desta política na órbita fiscal sobreveio a aceleração do endividamento externo e o surgimento de processos inflacionários persistentes. Todavia, houve uma espécie de keynesianismo reverso, na medida em que as consequências advindas de tais políticas voltadas ao crescimento econômico deslocaram o estado de bem-estar social, propugnado pelos liberais no período pré-depressão, do debate econômico.

Este Estado produtivo, nos países em desenvolvimento, vem sendo questionado, e uma grande produção acadêmica vem fundamentando a necessidade de sua diminuição. Da mesma forma, nos países desenvolvidos questiona-se a abrangência dos programas sociais, as isenções de impostos, a própria falta de controle nos gastos e também a sua relação com as empresas nacionais, tendo em vista a estratégia de competição global.

A orientação keynesiana no âmbito do sistema fiscal, em especial nos países desenvolvidos, foi a adoção de sistemas tributários progressivos baseados na capacidade contributiva como medida de alcance da justiça fiscal.(9) Se para o Estado representa maior capacidade fiscal de exercer suas funções, para a sociedade representa uma distribuição equitativa.

Em ensaio sobre o tema, Vito Tanzi discorre que a adoção de sistemas tributários progressivos, objetivando a distribuição de renda, e ao mesmo tempo a estabilização trouxeram consequências lastimáveis à economia, sendo que hoje a preocupação se inverte:

"Al principio se creyó que este objetivo podía promoverse con la tributación progresiva; para lo tanto, los impuestos sobre la renta cobraron más importancia y su estructura se hizo más progresiva. Sin embargo, conforme pasó el tiempo, se hizo evidente que los impuestos progresivos podían disminuir la renta de la gente adinerada, pero no elevar la de los que eran relativamente pobres. Por lo tanto, finalmente se llegó a reconocer que para redistribuir el ingreso se necesitaba no sólo que los impuestos fueran progresivos sino también que el gasto público se reorientase hacia los grupos de más bajo ingreso. Una hipótesis clave fue que el beneficiario de todos estos gastos públicos redistributivos podía identificarse y que el propio gasto público podía hacerse lo suficientemente selectivo para beneficiar exactamente a la gente a la que teóricamente debía beneficiar".(10)

Com relação à distribuição de renda assinala:

"Teniendo en cuenta que la carga tributaria había subido a niveles que se hubieran considerado impensables hace pocas décadas, los economistas y las autoridades se encontraron seriamente preocupados por el efecto desincentivador que producían estos impuestos tan elevados. También se ha vuelto a observar un escepticismo considerable respecto a la incidencia de

(9) A carga tributária em relação ao PIB nos países desenvolvidos demonstra a afirmativa: França 44%, Suíça 43%, Alemanha 37,5%. Já nos países latinos, a maior carga tributária é a do Chile, com 34%, ao passo que no Brasil a média histórica é de 25%, tendo decrescido em 1990 para 22%.

(10) TANZI, Vito. Parámetros de política fiscal en la formulación de presupuestos. In: *Aspectos del presupuesto público*. Washington; Fondo Monetario Internacional, 1988. p.12.

la tributación y a nuestra capacidade para limitar el gasto público redistributivo a lo estrictamente necesario. Los beneficiarios de los gastos redistributivos han pasado de ser un grupo bien contenido y definido, a una masa cuyas dimensiones pueden releccionarse directamente con el tamaño de los beneficios".(11)

A preocupação atual em relação aos sistemas tributários se volta para a abrangência de seus objetivos. Se no princípio dos Estados modernos os princípios "capacidade de pagamento e benefício" explicavam, do ponto de vista teórico, a melhor forma de arrecadação dos tributos, hoje mostram-se inconsistentes exatamente porque tomaram o lugar de uma avaliação empírica dos resultados sobre os diversos agentes econômicos.

Como visto, os sistemas tributários são, por um lado, instrumentos amplamente utilizados como resposta ao aumento das funções do Estado e, por outro, cumprem o nível de exigência das sociedades por distribuição equitativa, porém encontrando limites de expansão nestas.

O próximo item sumariza o tratamento dado pela moderna teoria de finanças públicas às funções fiscais do governo. Assim, apresenta-se a teoria do federalismo fiscal com especial ênfase na questão fiscal local e na estrutura federativa fiscal brasileira.

(11) TANZI, Vito. Parámetros de política fiscal en la formulación de presupuestos... p.13.

2.2 A ORGANIZAÇÃO FEDERALISTA

O federalismo é um conceito jurídico que surgiu a partir da organização política de estados, pertencentes a um mesmo país, cujos objetivos eram comuns. Assim, sob a coordenação de um governo central, os estados tinham autonomia para tratar de questões locais como limites territoriais e intercâmbio comercial, entre outras. Inicialmente, tal sistema foi desenvolvido nos EUA, onde o resultado foi a Constituição Federativa de 1787.

Tal experiência, no entanto, ultrapassou os limites da Constituição americana, tendo sido adotada por países cujo contexto, político, econômico, cultural e social era diferente.

Assim, o conceito de federalismo passou a abranger distintas definições:

"O termo é frequentemente usado para descrever dois processos: a) o de centralização, que resulta da associação de comunidades territoriais, outrora independentes, que se unem com objetivos de interesse comum; b) o de desconcentração de poderes, em que se parte de um Estado Unitário que delega alguns de seus poderes a níveis de governo subcentrais por razões de eficiência administrativa ou pressões subcentrais". (12)

Ou, ainda, podemos citar:

"O conceito de federalismo é de certa forma ambíguo. Federalizar significa a união de estados sob a égide de um governo central e, simultaneamente, a difusão entre os governos

(12) LAMPE, Giselle Ataíde. Federalismo e a Federação Brasileira. *Revista da Fundação SEADE São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 2 (1): 63-74, jan./abr.1986.

locais (subnacionais). O principal objetivo que, em geral norteia a formação de federações é a preservação da independência dos estados membros: por um lado, em função da possibilidade de agressões externas e, por outro, do excesso de centralização do poder nacional".(13)

De qualquer forma, as diversas experiências federativas incorporaram, como dito anteriormente, especificidades nacionais, como processos históricos, sociais e políticos. Porém, é pressuposto básico para sua existência que haja diferentes regiões (estados) e interesses comuns entre elas.

2.3 O FEDERALISMO FISCAL

A autonomia das diferentes instâncias, definida constitucionalmente, somente é assegurada se mecanismos financeiros garantirem o alcance dos objetivos nacionais e a consecução das atribuições que lhes competem.

Desta forma, a teoria econômica desenvolveu os princípios teóricos do federalismo fiscal, onde a preocupação central é como dividir, entre as diferentes instâncias governamentais, as atribuições e os recursos tributários.

O economista alemão Musgrave é considerado um dos precursores da teoria do federalismo fiscal, tendo incorporado em grande medida, porém, as produções teóricas até então desenvolvidas sobre o tema. Assim, seu modelo, com previsão de

(13) LONGO, Carlos A. *Finanças Governamentais num Regime Federativo: Considerações sobre o caso brasileiro. Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 12 (3): 851-892, dez.1982.

aplicabilidade em um sistema centralizado ou não, fornece parâmetros econômicos para um adequado sistema tributário (arrecadação) e oferta (produção de bens e serviços públicos), de acordo com atribuições e competências de cada instância governamental. Desta forma, sua teoria responde à forma "ideal" de organização fiscal de um país. (14)

Em que pese o nível de abstração desta teoria, vasta obra vem sendo produzida a partir das funções alocativa, distributiva e estabilizadora, desenvolvidas para dar suporte à teoria. O próprio autor reconhece que os economistas obtiveram maior sucesso em estudos sobre o comportamento dos agentes econômicos, com exceção do setor público. Ou nas suas palavras:

"... não se pode reivindicar sucesso quanto às tentativas ocasionais para o desenvolvimento de uma teoria correspondente ao setor público..." (15)

O autor reconhece ainda as restrições em estabelecer uma teoria racional para as ações econômicas do Estado. Dentro desta limitação, propõe:

"... estabelecer as regras e princípios que proporcionam uma gestão eficiente da economia pública" (16)

Sua preocupação é determinar, sob condições de equilíbrio de pleno emprego, o plano orçamentário ótimo. A isto chama de teoria normativa, ou ótima, do setor público. A segunda questão é

(14) A teoria do federalismo fiscal foi sistematizada por OATES, Wallace. *Fiscal federalism*. New York Hancourt, 1972, embora as contribuições iniciais tenham sido de Tiebout (1950) e Musgrave (1959).

(15) MUSGRAVE, Richard. *Teoria das finanças públicas*. São Paulo, Atlas, 1974. vol. 1, p.24.

(16) MUSGRAVE, Richard. *Teoria das finanças públicas*. p.24.

explicar por que estão sendo seguidas as políticas atuais e em que medida as ações públicas são previsíveis. Para tanto, sistematizou as ações do governo em três funções, que também fundamentam a distribuição de encargos e competências tributárias do sistema federativo fiscal.

2.3.1 AS FUNÇÕES DO GOVERNO NO REGIME FEDERATIVO(17)

A divisão das funções fiscais em diferentes níveis de governo, organizados em um sistema federativo, idealmente podem depender da natureza dos serviços prestados, dos limites espaciais dos benefícios e dos objetivos gerais da tributação, consubstanciados nos objetivos de política econômica. Assim, a teoria do federalismo fiscal fornece parâmetros de eficiência da oferta e demanda do setor público, definindo tanto a estrutura de encargos como a estrutura de tributos. A seguir são abordadas as principais funções fiscais dos sistemas tributários.

a) Como parâmetro de eficiência alocativa da oferta de bens e serviços entre os diferentes níveis do governo

A função alocativa define o bem público a partir de deficiências alocativas do setor privado. Tal função diz respeito à promoção de ajustamentos na alocação de recursos, visando obter economias externas e satisfação das necessidades coletivas.

(17) As funções apresentadas basearam-se em obra mais recente: MUSGRAVE, Richard & MUSGRAVE, Peggy. *Finanças públicas: teoria e prática*. caps.1,3,29 e 30.

Os ajustamentos fazem-se necessários quando o mercado não encontra meios de melhor alocar os recursos. A produção de bens pelo governo possibilitaria, então, a obtenção de economias externas. Em virtude de características específicas de alguns produtos ou serviços (por exemplo, segurança nacional), não passíveis de estabelecimento de preços via mercado, eles são chamados bens indivisíveis e são consumidos por todos sem que haja manifestação de preferências.

A referida função define também, visando melhor alocar os recursos, se os bens públicos devem ser produzidos centralizadamente ou descentralizadamente, ou seja, a nível local ou em outra instância do governo.

b) Como instrumento propiciador da distribuição de renda e riqueza

A função distributiva visa promover ajustamentos na distribuição de renda e correção da desigualdade na repartição do produto social. Para tanto, serve-se dos mecanismos tributários e de transferências. O mecanismo tributário pode ser utilizado introduzindo maior progressividade nos impostos, ao passo que a ampliação de transferências pode beneficiar direta ou indiretamente a população de baixa renda.

c) Como mecanismo de estabilização econômica

A função estabilizadora visa controlar o nível agregado de demanda como forma de atenuar crises econômicas, como inflação,

depressão, desemprego e queda no produto. Os sistemas tributários e o volume de gastos são utilizados de forma a adequar o nível de demanda ao equilíbrio econômico.(18)

Visando eficiência no desempenho das funções, o federalismo desenvolveu, ainda, princípios gerais que orientam a execução de cada função nas esferas de governo:

a) Ao governo central cabe efetuar a distribuição de renda e a estabilização econômica. O exemplo usual é a inadequação de instâncias locais aplicarem impostos progressivos com o intuito de distribuir renda, visto que podem causar êxodo dos ricos e afluxo dos pobres. O argumento é de que a função estabilizadora se aplicada por instâncias locais, poderia ter como resultado um efeito multiplicador nulo sobre a renda, visto que se caracterizam por economias abertas.

O Brasil desempenha suas funções, do ponto de vista normativo, da maneira descrita. Em que pese a não utilização do sistema tributário como mecanismo de distribuição de renda, a função estabilização encontra-se totalmente a cargo do governo central.

Cabe citar que a possibilidade de redistribuição de renda, quando aplicada por níveis estadual e municipal, não é rejeitada:

(18) Esta função baseia-se na formulação teórica de equilíbrio geral da economia segundo a abordagem keynesiana. KEYNES, J. Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Nova Cultural, 1985. 333 p.

"...estudos empíricos - análise de incidência - não rejeitam a hipótese segundo a qual as atividades dos governos estaduais e locais têm impacto redistributivo. Os impostos e dispêndios são regressivos, principalmente para as faixas de renda mais baixa". (19)

No que se refere à estabilização não há um consenso de que, se aplicada por estados e municípios, causaria ineficácia das políticas desenvolvidas pela União. A defesa considera que as atividades dos estados e municípios trazem implicações mínimas para a estabilização. O segundo argumento é de que políticas locais podem neutralizar os efeitos da política nacional. Os motivos alegados para a não utilização de redistribuição de renda a nível subnacional são: baixa elasticidade-renda dos tributos locais; objetivos nem sempre coincidentes com a União, em virtude do grande número de unidades governamentais; exigência de orçamentos equilibrados; e falta de autonomia dos estados e municípios na elevação de alíquotas e criação de impostos.

O resultado de teste empírico para o Brasil demonstrou que o ICM (atual ICMS) apresenta elasticidade-renda menor que um. (20) Da mesma maneira, a hipótese de que o IPTU e o ISS sejam

(19) UEDA, Eurico H. *Finanças Municipais e Federalismo Fiscal* *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 38 (333): 14-23, jan./fev./mar.1978. Dentre os estudos cita PECHMAN, J. A. & OKNER. *Who bears the tax burden?* Washington D.C., The Brooking Institution, 1974, e AARON, H. & M. C. Macguire, *Benefits and burdens of government expenditures. In: Redistribution to rich and the poor.* Wadsworth Publishing Company, 1972. O autor cita ainda estudo desenvolvido por Sahota, onde chegou a conclusões semelhantes, analisando o Brasil. No entanto, critica as hipóteses utilizadas quanto à incidência e distribuição dos benefícios dos dispêndios públicos por faixa de renda e os aspectos dinâmicos de gastos com educação e saúde, não levados em consideração. Ver: SAHOTA, G. S. *Brazilian economic policy. An optimal control theory analysis.* New York, Praeger Publisher, 1975.

(20) UEDA, Eurico H. *Finanças municipais e federalismo fiscal. Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 38 (333): p.15, jan./fev./mar.1978.

inelásticos não foi rejeitada. (21) Isto significa que políticas redistributivas a nível local podem ser ineficazes.

b) A aplicação da função alocativa no que diz respeito à oferta de bens, dependerá da natureza do serviço prestado, uma vez que existem bens de consumo nacional (por exemplo, segurança nacional) e outros de consumo regional (escola, hospitais, por exemplo).

Neste ponto atuam os argumentos das ações descentralizadas, ou seja, caberá ao nível que apresentar maior eficiência em detectar as preferências dos consumidores, a oferta de um ou mais bens públicos. Tal oferta é baseada em dois critérios: *área de benefício* e *economia de escala*:

1) O critério da *área de benefício* diz respeito à identificação dos residentes que efetivamente usufruem do bem ofertado. Porém, este conceito tem se mostrado bastante frágil em função da própria organização e mobilidade das comunidades, onde nem sempre é possível coincidência de oferta e consumo na mesma localidade. Com isto, a oferta dos serviços pode gerar externalidades de benefícios ou custos. Onde a primeira diz respeito ao consumo dos serviços pela comunidade, sem a contrapartida do financiamento, a segunda, de forma inversa, diz respeito ao financiamento, sem a contrapartida do consumo do serviço. Tal critério fornece parâmetros para a definição da

(21) ARAÚJO, Aloísio et alli. Transferências de impostos aos estados e municípios In: *Relatório de Pesquisa No. 16*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973. 294p.

forma de financiamento e a divisão de encargos: que tributos devem ser cobrados e em que instância de governo. Tal questão será abordada para os atuais tributos municipais, ao longo dos próximos capítulos.

Em trabalho sobre a divisão de encargos, Ueda ressalta alguns aspectos no Brasil. Propõe o fornecimento dos serviços de controle de tráfego, bombeiros e polícia, pelos municípios, em vez dos estados, tendo em vista que se caracterizam por consumo municipal. Acrescenta que, pela inexistência de regiões metropolitanas, serviços de suprimento de água e esgoto, hoje a cargo basicamente dos estados, poderiam, pelo mesmo critério, ter oferta conjunta das regiões administrativas que usufruem deles. Conclui também que o critério é válido para a oferta de iluminação pública, basicamente a cargo dos municípios. (22)

2) Por sua vez, o critério de *economia de escala* visa identificar aqueles bens cujos custos podem ser minimizados quando produzidos centralizada ou descentralizadamente. Visa exaurir economias de escala e minimizar deseconomias. O parâmetro básico é o tamanho da população. Assim, o consumo deve crescer, enquanto o nível de oferta permanece constante.

Algumas críticas podem ser levantadas quanto à sua aplicabilidade: se se considerar que os custos marginais de oferta não se diferenciam, qualquer nível de governo estaria apto

(22) UEDA, Eurico H. Finanças municipais e federalismo fiscal. *Revista de Finanças Públicas*. Brasília, 38 (333): p.16, jan./fev./mar.1978.

a ofertá-lo. Porém, supõe-se que a oferta descentralizada, por captar as preferências locais, é mais eficiente. Por outro lado, o critério pode identificar inúmeras unidades administrativas, e, ainda, é dada ênfase à oferta e não à demanda, uma vez que o ganho de escala também pode ser atingido ao se definir quem e como se financia o bem. (23)

A teoria desenvolve ainda, para dar suporte às ações do governo, os *princípios teóricos da tributação*: neutralidade e equidade. A neutralidade é a não interferência do tributo na determinação dos preços relativos dos produtos, enquanto a equidade diz respeito aos critérios de *capacidade contributiva* e do *benefício*. (24)

Por sua vez, cabe aos sistemas tributários, além da neutralidade e equidade, atuarem no sentido de corrigir imperfeições nos mercados - economias ou deseconomias de escala-, bem como serem eficientes e compreensíveis aos contribuintes. Posteriormente, agregou-se ainda à esfera tributária a função de ser orientada para o crescimento econômico.

Como apresentado, a teoria do federalismo fiscal fornece parâmetros de eficiência da oferta e demanda do setor público, definindo, assim, tanto a estrutura de encargos como a estrutura de tributos.

(23) UEDA, Eurico H. Finanças municipais e federalismo fiscal. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 38 (333): p.17, jan./fev./mar.1978.

(24) Optou-se por não desenvolver os princípios da capacidade de pagamento e benefício, tendo em vista sua abordagem no item 2.1.

Obviamente, tal estrutura reflete, do ponto de vista político-um certo padrão de relação existente, por um lado, entre os níveis de governo e, por outro, entre estes níveis e a coletividade. Não se supõe o atendimento das demandas locais pela divisão de encargos se isto não refletir uma decisão coletiva pelo exercício da democracia. Assim, é impossível a "coexistência" dos pressupostos da teoria em um sistema centralizado, sendo é necessário, portanto, a existência de autonomia fiscal como resultado da descentralização de recursos para fazer frente à decisão coletiva do gasto.

A autonomia fiscal dos níveis de governo, por sua vez, é o resultado da descentralização de recursos, consubstanciados no poder de criar alíquotas, definir prioridades e alocar livremente os recursos disponíveis. As virtudes da manutenção do sistema descentralizado são o equilíbrio de poderes aliado à necessidade de equalizar, do ponto de vista econômico, as diferenças regional, setorial e da distribuição de renda.

De acordo com os conceitos teóricos apresentados, o próximo item procura avaliar o papel desempenhado pelo sistema tributário municipal na estrutura federativa brasileira. É dada ênfase aos limites do exercício da autonomia fiscal no âmbito da Constituição de 1988.

2.4 O PAPEL FISCAL DO MUNICÍPIO NO REGIME FEDERATIVO

BRASILEIRO

O sistema fiscal em vigor em um determinado momento reflete um processo de evolução política e econômica. Por vezes o sistema tributário torna-se inadequado para fazer frente aos objetivos sociais e econômicos do país, necessitando, portanto, de reformas. Tais reformas podem ser de caráter estrutural (mudança do sistema político) ou parcial (adequação a novas técnicas tributárias ou a novos objetivos de política econômica). De qualquer maneira, as reformas tributárias guardam semelhanças com a estrutura anterior, seja por incorporarem as modificações das idéias às novas condições, seja por características que a sociedade adquiriu ao longo do tempo. (25)

O Brasil elaborou oito constituições e relegou, com raras exceções e por pequenos períodos, aos municípios o desempenho de um papel fiscal secundário. (26) A centralização de recursos em poder da União, em especial nos últimos 25 anos, definiu um perfil federativo normativo e formal.

(25) VARSANO, Ricardo. O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80?. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 11 (1): 203-228, abr. 1981.

(26) As constituições brasileiras datam dos seguintes anos: 1824/1871/1934/1937/1946/1967/1969/1988. A Constituição republicana de 1891 criou os tributos sobre consumo, vendas mercantis e renda, porém nenhum deles de competência municipal. Somente a partir da Constituição de 1934 o município foi dotado de competência tributária própria, como será abordado a seguir.

2.4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A inauguração do regime federativo brasileiro, ao contrário de representar a união de estados independentes, decorreu da supremacia do poder central sobre eles. Em estudo sobre as raízes do federalismo brasileiro ao longo das diversas constituições, Sulamis Dain afirma:

"...o ato inicial de constituição do Estado Nacional é até mesmo prévio à existência plena da nação brasileira. A proclamação da República representa, de certo modo, o triunfo do poder central sobre os poderes locais e provinciais, e com ele, a garantia da unidade nacional. Mas a federação brasileira resulta da desagregação prévia de um governo unitário, em contraponto com a concepção usual de federalismo por agregação, isto é, de unidades previamente independentes caminhando para a unificação". (27)

Com a implantação de um regime federativo "às avessas", o sistema tributário brasileiro refletiu esta supremacia nas diversas constituições. Como forma de melhor caracterizar o papel fiscal dos municípios nas constituições, agrupa-se a seguir a evolução do sistema tributário em três fases: (28)

1a.) 1934-1946 - Constituições de 1934 e 1937

2a.) 1946-1966 - Constituição de 1946;

3a.) 1966 - Constituições de 1967 e 1969 (Reforma Tributária de 1966).

(27) DAIN, Sulamis. *Reforma fiscal e federalismo - uma análise comparada*. São Paulo, 1984. mimeo, p.4.

(28) A classificação por fases constitucionais baseou-se em KORFF, Eunice. Finanças públicas municipais. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, 17 (5): 7-41, set./out.1977. As características das fases baseou-se em DAIN, Sulamis. *Reforma fiscal e federalismo - uma análise comparada*, 18p.

Um exame sucinto das constituições demonstra que o município foi reconhecido como instância com identidade administrativa-fiscal própria a partir de 1934, quando lhe coube a competência de quatro tributos (predial e territorial urbanos, de licença, sobre diversões públicas e cedular sobre a renda de imóveis rurais); coube ainda ao município 50% da receita do imposto de indústrias e profissões de competência estadual e 20% dos tributos que viessem a ser criados pela União e estados.

Já a Constituição de 1937, apesar de manter a estrutura anterior, desfigurou o incipiente regime federativo, ao transformar os estados e municípios em "departamentos administrativos" sob mediação de interventores federais. No período de 1937 a 1945 a decisão do gasto local esteve sob domínio integral do governo federal.

Na segunda fase, a Constituição de 1946 extinguiu o imposto cedular sobre a renda dos imóveis rurais, mas, em contrapartida, passou à competência municipal o imposto sobre transmissão de propriedade intervivos. Ampliou o sistema de transferências, cabendo aos municípios 10% do imposto de renda e 30% do excesso de arrecadação estadual em seu território. Apesar do conteúdo descentralizante desta constituição, foi definido que caberia somente ao governo federal as decisões sobre matéria econômica e gastos de caráter social.

Entre os anos de 1946 e 1961, os municípios tiveram suas receitas de transferências acrescidas por força de emendas constitucionais. Em 1961, coube 10% do imposto sobre consumo, 15% do imposto de renda e 60% dos impostos "únicos".

A partir de 1966 o sistema tributário foi totalmente reformulado, passando a vigorar uma maior centralização de recursos em poder da União, sem precedentes no federalismo brasileiro. No âmbito dos municípios a competência tributária restringiu-se a dois impostos: IPTU e ISS.

Um exame "quantitativo" ao longo das constituições brasileiras destaca dois momentos como favoráveis, do ponto de vista fiscal, aos municípios: os períodos 1934-1937 e 1945-1965, ou seja, 23 anos. Em uma história republicana que data de 1891, a manutenção da identidade fiscal própria do município foi exercida parcialmente na prática.

Existe um grande consenso, entre estudiosos da questão tributária, de que a reforma de 1966 centralizou recursos em poder da União para fazer frente a um projeto de crescimento econômico acelerado, bem como de combate ao déficit público, entre outros objetivos.(29) No período pós-reforma de 1966, estados e municípios "participaram" deste projeto maior, onde a principal consequência foi a redução, ao seu limite mínimo, do exercício da autonomia fiscal. O período caracterizou-se pela

(29) Existe vasta obra analisando a reforma tributária de 1966. Destacam-se os seguintes autores: Varsano, Rezende, Longo e Fabrício de Oliveira. Tais obras são citadas na bibliografia.

perda de poderes tributários de estados e municípios, com a crescente centralização pelo Executivo federal quanto a legislar sobre matérias orçamentária, tributária e financeira no âmbito nacional, bem como dispor sobre alíquotas e fixação de isenções e incentivos, inclusive sobre impostos de competência estadual e municipal.

As transferências intergovernamentais impediram em grande medida o município de "criar" base tributária própria, reforçando com isto a dependência fiscal do mesmo em relação ao governo estadual e, particularmente, à União. Os períodos anteriores e posteriores à reforma tributária de 1966 demonstram a afirmativa: a participação média dos municípios na geração da receita total, entre 1960 a 1967, foi de 6,5%; entre 1967 e 1975, 3,87%; e entre 1975 e 1986, 4,8%. O efeito "reforma" causou decréscimo relativo de 40,5% nas receitas arrecadadas pelos municípios. (ver tabela 17).

Na repartição dos recursos efetivamente disponíveis, as transferências intergovernamentais figuram, no passado e ainda hoje, como mecanismo de compensação fiscal, ao ressarcir os municípios desprovidos de base tributária. Assim, a participação dos municípios nos recursos efetivamente disponíveis foi crescente ao longo da década de 60, com participação média de 13%, decrescendo para 12% na década de 70, e novamente subindo para 17% na década de 80 (até 1986). Isto demonstra que houve uma

certa desconcentração fiscal, o que redundou na Constituição Federal de 1988, objeto dos capítulos seguintes. (ver tabela 17).

Os critérios que definem a repartição das receitas, em especial o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, funcionam como um equalizador fiscal, na medida em que destinam maior parcela de recursos às regiões mais carentes. Já a Quota Parte do Município, originada na arrecadação do ICMS, embora seja uma parcela menor do que aquela destinada aos estados, funciona como um retorno aos municípios, decorrente da sua capacidade de gerar valor adicionado. (30)

As consequências desta estrutura foram várias: proliferação das transferências não tributárias repassadas com critérios pouco claros, aumento do nível de endividamento, desestímulo ao esforço fiscal, ingerência total na decisão do gasto local, sendo que todos os fatores foram permeados por forte dependência política dos estados e municípios em relação ao governo federal.

2.4.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A AUTONOMIA FISCAL MUNICIPAL

O sistema fiscal municipal atual é composto por aproximadamente 4.450 municípios que se diferenciam por gritantes características regionais. As regiões sudeste e sul concentram 60% do total da população do país e apresentam renda per capita

(30) O rateio da Quota Parte do Município - ICMS será tratado no item 5.2.4.

média 70% superior às demais regiões. (31) Isto demonstra que as capacidades e necessidades fiscais são distintas e que o nível de dispêndio voltado às grandes cidades teoricamente é maior. (32)

A Constituição de 1988 caracterizou-se pela descentralização de recursos, criando dois tributos de competência dos municípios, o ITBI-IV e o IVUC, e aumentou os níveis de transferências intergovernamentais. Porém, já ao longo da década de 80, o sistema tributário definiu importantes transformações no âmbito das transferências. Pode-se afirmar que a Constituição reforçou uma tendência de descentralização em curso nos anos anteriores.

Porém, a descentralização de recursos não foi acompanhada de definições claras de atribuições e responsabilidades de cada nível de governo. Esta ausência descaracterizou em muito o "espírito federativo" tão propalado quando da elaboração da nova Carta. A Constituição Federal de 1988 somente indicou atribuições, não definindo competências exclusivas às esferas de governo. Em relação aos municípios, as únicas exceções são o serviço de transporte, a promoção de planejamento para o controle do uso, o parcelamento para ocupação do solo urbano e a promoção de proteção ao patrimônio histórico-cultural local. Indicou que caberá aos municípios, mediante "cooperação técnica e financeira

(31) Tais estatísticas referem-se ao ano de 1985 (último dado disponível) e foram extraídas das *Contas Nacionais Consolidadas 1980-1989 e Produto Interno Bruto Total e Per capita por Unidade da Federação 1970-1985*, Rio de Janeiro, IBGE, 1991.

(32) Como se sabe, o fato de as regiões sul e sudeste apresentarem uma renda per capita maior não significa que desfrutem de uma melhor distribuição de renda do que as demais regiões. Para tanto, deveríamos evidenciar a distribuição funcional da renda. Mas, como o intuito aqui é discorrer sobre o papel fiscal dos municípios, o parâmetro "renda per capita" é relevante, como se verá adiante, para a repartição do "bolo tributário".

da União e do Estado", os serviços de saúde, educação pré-escolar e ensino fundamental. (CF/88 Art.30)

Assim, a prática de um federalismo fiscal autêntico encontra especificidades no caso brasileiro, visto que deve apontar para a solução de diferenças regionais. Neste ponto, o federalismo brasileiro inaugurado torna-se formal, pois o que seria responsabilidade de todos os níveis de governo acaba não sendo de nenhum deles.

Quanto à estrutura tributária municipal atual, o federalismo brasileiro utiliza fontes exclusivas de receitas em relação ao IPTU e o ITBI-IV. Teoricamente, esta modalidade define a competência tributária em função da eficiência econômica e administrativa, produtividade fiscal, grau de mobilidade dos elementos taxados, poder de coerção e tamanho da área administrativa de cada nível de governo. Considerando estes elementos, os impostos citados adequam-se perfeitamente ao município, visto que estão sujeitos à imobilidade da base tributária, ou seja, o patrimônio imobiliário que se localiza dentro do espaço físico do município.

Já o ISS utiliza fontes mútuas de receitas, visto que o setor de serviços é taxado pelo ICMS e IR, embora com diferentes fatos geradores. O conceito "fontes mútuas" define, dentro dos limites constitucionais, que qualquer instância pode coletar distintos tributos, mesmo que utilizando a mesma base tributária.

de outras esferas. Tal conceito propugna a autonomia fiscal e está afeito à estrutura americana de impostos, onde os níveis estaduais arrecadam imposto de renda. O atual IVVC também caracteriza-se por fontes mútuas, visto que incide na mesma base tributária que o ICMS, embora com distinto fato gerador.

Do ponto de vista da prática federalista fiscal, os municípios ainda não desfrutam de total liberdade tributária para administrar os impostos que lhes competem. Dos impostos citados, o único que se encontra sob administração sem ingerências de outras esferas é o ITBI-IV, cabendo ao município definir suas alíquotas. No entanto, em função do tratamento constitucional dispensado aos tributos sobre o patrimônio, ele não tem se mostrado uma eficiente fonte arrecadadora. (34)

Quanto ao ISS, encontra-se sob iniciativa da União a elaboração da lista de serviços para efeito de cobrança. Da mesma maneira, o IVVC teve sua alíquota nacional definida pela atual Constituição. Já o IPTU, embora tenha criada possibilidade de atuação como mecanismo de política urbana, terá sua regulamentação definida pela União. (35)

Em que pese a desconcentração fiscal de recursos, promovida pela atual Constituição, considera-se que o atual quadro não contempla os pressupostos do federalismo fiscal. A necessidade de reforma fiscal que hoje se coloca é citada como exemplo flagrante

(34) O item 3.2. do próximo capítulo aborda o ITBI-IV como novo imposto municipal.

(35) Tais questões serão abordadas de maneira sistemática nos capítulos posteriores.

deste fato. Vale ressaltar que os mecanismos constitucionais aprovados não foram sequer totalmente implementados.

Os capítulos subsequentes foram elaborados de modo a examinar detalhadamente a estrutura tributária do município de São Paulo ao longo da década de 1980, com o objetivo de mostrar em que medida o município desfruta de autonomia fiscal. A escolha da cidade de São Paulo para testar a hipótese do grau de autonomia fiscal municipal, pré e pós-constitucionais, deveu-se às suas características econômico-financeiras, logo fiscais, distintas dos demais municípios brasileiros, tais como significativa base tributária que lhe permite auto-suficiência de recursos próprios. Assim, a livre disposição de mecanismos institucionais para legislar sobre os recursos próprios é de fundamental importância para o exercício da autonomia fiscal.

CAPÍTULO 3 - IMPOSTOS IMOBILIÁRIOS E CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Este capítulo procura mostrar o papel fiscal e o desempenho dos tributos imobiliários na última década (1980-1990). Assim, são apresentadas as características específicas da base tributária, o patrimônio imobiliário e o papel fiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos - ITBI-IV, e a Contribuição de Melhoria. Aponta-se igualmente o papel atribuído aos mesmos na Constituição Federal de 1988 e em que medida o município desfruta de autonomia fiscal para legislar sobre eles.

3.1 IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU

3.1.1 CARACTERÍSTICAS FISCAIS

Historicamente a competência tributária do IPTU cabe ao poder municipal. A base tributária do imposto é a propriedade predial ou territorial urbana localizada dentro do espaço físico do município. A imobilidade da base tributária é a característica fiscal determinante que justifica a competência local do imposto. (1)

(1) As características fiscais apresentadas basearam-se em SILVA, Fernando. Antônio Rezende da. *Finanças públicas*, São Paulo, Atlas, 1980. cap. 12, p.261-249.

A característica "imobilidade física" impossibilita conflitos de competência entre os municípios vizinhos, concede maior autonomia financeira ao poder local (considerando-se que o valor das propriedades não se altere a curto prazo), garante um fluxo fixo de receitas e, finalmente, estabelece estreita relação entre "base tributária" e "atendimento à demanda de bens públicos local".

O argumento do alargamento da base tributária frente ao processo de urbanização levanta a possibilidade de o imposto assumir um certo grau de dinamismo neste processo. Na medida em que ocorre a urbanização, aumenta a demanda por serviços urbanos, alargando teoricamente a base tributária do imposto, pelo aumento do número de imóveis e pela valorização dos já existentes. Assim, este mecanismo produz um crescimento urbano equilibrado entre aumento de receitas e necessidade de atendimento às demandas de serviços urbanos.

A relação entre base tributária e processo de urbanização será explorada, em seguida, ao se analisar a administração do IPTU no município de São Paulo na última década e as possibilidades abertas pela Constituição de 1988 para os próximos anos. O crescimento urbano equilibrado requer que o imposto incorpore o aumento da base tributária em virtude do crescimento urbano, possibilitando a contrapartida de atendimento à nova demanda. No entanto, tal equilíbrio somente é possível se estiverem dados pressupostos mínimos de autonomia fiscal local.

O crescimento equilibrado diz respeito, também, à forma de administração deste imposto. Seu potencial arrecadador será tanto maior quanto melhor definidos estiverem os critérios adotados de atualização dos valores venais dos imóveis, refletidos nas alíquotas e na base tributária. Tais critérios de atualização e alíquotas devem acompanhar o processo de urbanização.

No caso do Brasil, surge ainda a necessidade de incorporar a estes critérios mecanismos que não permitam a perda de arrecadação frente a processos inflacionários. A prática da indexação surge como uma das soluções. Entretanto, esta só é eficaz quando os valores dos imóveis, para efeito do cálculo do imposto, estiverem alinhados com os preços de mercado. A indexação, neste caso, pode ser praticada no próprio exercício fiscal como solução conjuntural. Ela visa manter o nível de arrecadação frente ao aumento sistemático dos preços, mas a base de arrecadação são os valores venais que se alteram anualmente frente ao comportamento cíclico dos preços do mercado imobiliário.

O IPTU é um imposto direto e parcial sobre o patrimônio imobiliário, cujo objetivo fiscal é discriminar, do ponto de vista da riqueza, os contribuintes. Entretanto, existe um relativo consenso entre os estudiosos da questão de que é um imposto regressivo, uma vez que o ônus tributário recai sobre o usuário, isto é, sobre inquilinos.

Tal fato, contudo, dependerá do uso e finalidade do imóvel. Se o usuário for o proprietário, locatário residencial ou, ainda, locatário comercial, dependerá de seu nível de renda. Utilizando um conceito abrangente de "renda", que engloba o patrimônio, o imposto torna-se regressivo àqueles cujo imóvel for alugado.

Face à regressividade do IPTU, é possível, como forma de minimizá-la, estabelecer alíquotas diferenciadas em função da finalidade do uso do imóvel. Estas questões dizem respeito à administração do imposto, que deve levar em conta especificidades locais para concessão de isenções.

3.1.2 DESEMPENHO FISCAL DO IPTU NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

No município de São Paulo, assim como no Brasil, a carga tributária sobre o patrimônio é relativamente pequena. No ano de 1984, a receita tributária arrecadada no Brasil com estes impostos, em relação aos demais, foi de 3,6%, o que significou 0,51% do PIB, ao passo que, nos Estados Unidos, representou 12% e 4%, respectivamente. (2)

Avalia-se que a baixa expressividade dos tributos sobre o patrimônio em relação à carga tributária deve-se, por um lado, ao relevante papel atribuído aos impostos sobre a renda (IRPF e

(2) SILVA, Fernando Antônio Resende da et alii. Proposta de reforma do sistema tributário brasileiro. In: *Estudos para a Reforma Tributária*. Tomo 1, Textos para Discussão Interna- IDI No. 104. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, mar. 1987. mimeo, p.13.

IRPJ) e o produto (IPI e ICMS). Por outro lado, está condicionada por fatores de natureza política, como isenções de caráter geral.

Como exemplo de ingerências de ordem política na isenção patrimonial, cabe ser citado que no ano de 1982 (ano eleitoral) foi concedido pelo então prefeito a aproximadamente 480 mil contribuintes do município de São Paulo a total isenção de taxas e do IPTU.

O procedimento de isenção fiscal aliado à não atualização dos valores venais e à prefixação da receita (pontos que serão abordados a seguir) foram determinantes para a perda do IPTU como principal fonte arrecadadora do município. No ano de 1980, sua arrecadação representou 21,22% do total das receitas próprias decrescendo, em 1988, para 10,93%. Em virtude da criação de novos impostos instituídos pela Constituição de 1988, houve perda relativa da participação do IPTU nos anos posteriores. Assim, sua receita tributária representou 5,72% e 7,76%, respectivamente, em 1989 e 1990 (ver Tabela 8).

O IPTU tem sua receita prefixada, por força da lei, no exercício fiscal anterior, visto que eventuais aumentos devem ser aprovados pela Câmara dos Vereadores até 31 de dezembro, sendo necessário que as previsões sejam feitas anteriormente a esta data. Assim, a previsão da receita em uma conjuntura inflacionária torna-se bastante frágil. O quadro abaixo aponta o percentual anual de perda do IPTU frente ao valor lançado no início do ano e ao total arrecadado.

QUADRO I
IPTU - TOTAIS LANÇADO E ARRECADADO

em 1.000 Cr\$ Jan./90

ANOS	TOTAL LANÇADO EM JANEIRO DE CADA ANO	TOTAL ARRECADADO DEFLA- CIONADOS MENSALMENTE	PERDA % NO ANO	NÚMERO DE CONTRIBUINTES
1980	8.662.915	6.567.538	24,2	1.789.875
1981	7.886.429	5.445.434	30,8	1.789.091
1982	8.744.941	6.201.972	29,1	1.789.091
1983	8.162.471	4.964.666	39,2	1.862.416
1984	6.122.617	3.766.703	38,5	2.027.737
1985	5.072.047	3.124.322	38,4	2.070.439
1986	3.847.717	3.179.088	17,4	2.088.956
1987	5.850.882	2.923.600	50,0	2.109.964
1988	5.852.293	3.324.621	43,2	2.138.710
1989	4.035.783	2.960.515	26,7	2.182.429
1990	4.625.694	3.142.795	32,1	2.200.000

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo/Secretaria das Finanças/Depto. Rendas Imobiliárias
Deflator: IGP-DI/FGV

Verifica-se que em todos os anos da década, caracterizada por altas taxas de inflação, ocorreram perdas na arrecadação. O ano em que a perda foi menor, 1986, sob os efeitos do Plano Cruzado, teve as menores taxas inflacionárias. Mesmo com a adoção da "betenização" (BTN - Bônus do Tesouro Nacional) no triênio 1988-1990, a média de perda foi de 34% ao ano, ao passo que, entre 1980 e 1985, tal média foi de 33,2%.

Em decorrência da corrosão inflacionária e da desatualização dos valores venais, o IPTU apresentou queda sistemática na receita tomando-se como base o ano de 1980. Em 1981, sua receita representou 82,91% do total arrecadado no ano anterior, sendo que o mais baixo desempenho verificou-se em 1987, representando 44,52% da receita de 1980 (ver Tabela 9).

Pode-se afirmar que, em grande medida, a perda verificada do IPTU deveu-se à não-atualização dos valores venais dos imóveis. Observe-se, no quadro anterior, que o total lançado em 1990 foi inferior a 46,60% do montante lançado em 1980. O único ano de discreta recuperação foi 1982, quando o lançamento foi 0.94% superior ao de 1980. Nos demais anos, a queda é acentuada e sistemática.

Para o período compreendido entre 1980 e 1990, a base tributária (número de contribuintes) cresceu em 23%, refletindo o crescimento urbano ocorrido sem a respectiva contrapartida da arrecadação.

A perda da arrecadação coincide com os anos em que ocorreram aumentos dos itens "Transferências da União" e "Operações de Crédito". Em 1985, a arrecadação do IPTU representou 9,80% do total das receitas, enquanto, entre 1984 e 1985, houve aumento de 2,07% para 4,70% no patamar de participação das Transferências da União. As Operações de Crédito representaram, em 1985, cerca de 20% do total das receitas, decrescendo para 7,33% em 1986 e elevando-se novamente para 28% e 32% em 1987 e 1988, respectivamente. No mesmo período, o IPTU apresentou seu mais baixo desempenho da década, 7,41% e 7,44% (ver Tabela 12).

O período em questão caracterizou-se por extrema dependência financeira dos municípios em relação à União. O que se indaga é até que ponto os municípios eram coniventes com a chamada

"partilha de recursos", em geral não contemplada dentro dos Fundos Institucionais e recebida pelos municípios a título de "transferência politicamente negociada". Pode-se afirmar que, no município de São Paulo, tal procedimento não foi tão flagrante, dado o peso das receitas próprias, mas, sem dúvida, também ocorreu, como demonstra a participação das Operações de Crédito na receita total (ver Tabela 12).

Apesar de, até 1988 ter havido ingerência federal nos tributos municipais, como possíveis concessões de isenções, sempre esteve a cargo dos municípios a definição das alíquotas e atualização da Planta Genérica de Valores - PGV, que teoricamente deveriam guardar certa proporção aos valores dos imóveis praticados no mercado. (3)

Na década de 80, a atualização da PGV na prática não ocorreu. Até 1987, as alíquotas eram diferenciadas, com desconto para padrões arquitetônicos simples, não havendo alterações na PGV. Somente a partir de 1988 as alíquotas incorporaram o mecanismo da progressividade porém, utilizando a PGV dos anos anteriores.

(3) A Planta Genérica de Valores - PGV é definida a partir de um mix composto por:

- . preços correntes das transações e das ofertas à venda no mercado imobiliário;
- . valores em m² de construção e terreno;
- . características da região em que se situa o imóvel;
- . tamanho do terreno (faces, quadras, quarteirões);
- . custo de reprodução (padrão de edificação)

Este mix tem como resultado o VVI - Valor Venal do Imóvel, que é então transformado em UFM - Unidade Fiscal do Município, para aplicação das alíquotas do imposto. As alíquotas em vigor em 1991 variam entre 0,08% e 5,00% (divididas progressivamente) para utilizações residencial, não residencial e territorial.

As alíquotas atuais, em vigor para 1991, variam entre 0,08% e 5,00% (com divisão progressiva por faixa) e são aplicadas de acordo com o Valor Venal do Imóvel - VVI, o qual, por sua vez, é o resultado da composição da Planta Genérica de Valores - PGV. As alíquotas, bem como eventuais isenções fiscais, encontram-se a cargo do município e dependem da aprovação da Câmara dos Vereadores.

A base tributária em 1990 computou 2.2 milhões de contribuintes, divididos em: 250 mil proprietários de terrenos, 280 mil de imóveis não residenciais e de 1,670 milhão de imóveis residenciais. Destes, 600 mil são compostos por apartamentos, que contribuem proporcionalmente menos que os imóveis térreos, dada a fração ideal.(4)

O desempenho tributário do IPTU na última década em grande medida justificou-se pela administração local do imposto. Os elementos analisados demonstram a total ausência de esforço fiscal, refletido principalmente pela desatualização da PGV e pela manutenção de alíquotas que não refletem o crescimento urbano da cidade, bem como a não-adoção de indexação frente a processos inflacionários.

(4) A fração ideal é a relação entre as áreas do terreno e a construída. Para imóveis verticalizados, esta fração é menor.

3.1.3 QUADRO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1.988 NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Após praticamente dez anos sem alterações substanciais, a Planta Genérica de Valores - PGV foi alterada a partir de 1990, recuperando o nível dos valores verificados em 1985, mas ainda inferiores a 52% do arrecadado em 1980 (ver Tabela 7).

A necessidade de alteração da PGV era visível, dado que, ano a ano, a arrecadação do IPTU decrescia. Tal defasagem também pode ser verificada em relação à receita real per capita do IPTU, que em 1989 representou cerca de 66% menos que em 1.980 (ver Tabela 2).

Obviamente, a atual Constituição Federal não definiu alterações no âmbito da administração local do imposto, mas abriu a possibilidade da cobrança do IPTU progressivo "de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade" (CF/88 Art. 156). O mecanismo da progressividade visa onerar os possuidores de áreas maiores, que se destinam à especulação. Logo, propõe-se a ser um mecanismo de justiça fiscal. Porém, a implantação efetiva depende de alteração no atual Sistema Tributário Nacional - STN, de competência federal.

Foi facultada constitucionalmente aos municípios, no capítulo de Política Urbana (CF/88 Art. 182), a definição do grau de utilização do solo, desde que contemplado no Plano Diretor, através do IPTU nas seguintes formas:

a) pelo parcelamento ou edificações compulsórios de grandes áreas;

b) cobrança de IPTU progressivo no tempo;

c) através da desapropriação, com aprovação prévia pelo Senado Federal, indenizável com pagamento em títulos da dívida pública e resgatáveis em até dez anos, em parcelas sucessivas e iguais, assegurando o valor real através da incidência de juros sobre as mesmas.

Em função da possibilidade aberta, pela Constituição, da cobrança do IPTU progressivo e da perda do potencial arrecadador verificado ao longo da década de 80, a partir de 1989, o poder executivo municipal paulistano estabeleceu medidas que orientassem a cobrança do IPTU, de forma a incrementar suas receitas, bem como transformá-lo em mecanismo de administração urbana. Elenca-se a seguir as medidas em curso ordenadas em grau de prioridade. Ressalta-se que a implantação de uma medida requer que a imediatamente anterior tenha sido implantada, sem contudo, atingir seu objetivo: (5)

10.) O valor venal do imposto deve corresponder a 70% dos preços de mercado; (6) tal medida diz respeito a todos os imóveis sujeitos ao IPTU, pois visa manter os valores da PGV compatíveis com os preços dos imóveis praticados no mercado, uma vez que,

(5) Prefeitura Municipal de São Paulo. *Reforma tributária municipal*, set. 1989. mimeo, 6p.

(6) A "margem" de 30% é mantida como precaução em decorrência de eventuais valorizações e/ou desvalorizações ao longo do ano.

como já citado, a desatualização da FGV foi responsável pelas maiores perdas verificadas na arrecadação do IPTU.

2o.) Quando se tratar de grandes áreas, notificar o proprietário quanto à construção nas mesmas; tal medida visa estimular a construção, bem como estabelecer uma política de desconcentração de terras urbanas.

3o.) Utilizar o mecanismo da progressividade no tempo para estimular o parcelamento; não obtendo eficácia com as medidas anteriores, este mecanismo prevê ainda, a implantação a cada ano fiscal de alíquotas progressivas para grandes áreas, também visando a desconcentração de terras.

4o.) Finalmente, após implantados os mecanismos acima, a desapropriação; a situação limite estabelece a desapropriação por interesse público.

Ressalta-se que as medidas elencadas foram estabelecidas enquanto "política de recuperação do IPTU" e que a implantação efetiva depende, por um lado, da aprovação pela Câmara dos Vereadores e, por outro, de legislação complementar no âmbito da União. Das medidas elencadas somente a primeira foi implantada, sendo que as demais não foram ainda regulamentadas pela União.

3.1.4 RECUPERAÇÃO DO IPTU E SUA TRANSFORMAÇÃO EM MECANISMO DE JUSTIÇA FISCAL

Inicialmente, as alterações propostas no município de São Paulo foram no sentido de recuperar a FGV para que a mesma, além de refletir o crescimento urbano ocorrido nos últimos dez anos, aproximasse os valores do imposto cobrado ao preço de mercado dos imóveis.

A partir de 1990, o município promoveu as primeiras alterações no IPTU através da FGV; no mesmo ano, os valores venais passaram a refletir um terço dos valores praticados no mercado. No ano de 1991, a FGV elevou os valores venais a aproximadamente 70% dos valores de mercado.

Cabe lembrar que a progressividade do IPTU com finalidade extrafiscal, tal como definida na Constituição, requer que o mecanismo esteja contemplado no Plano Diretor.(7) A extrafiscalidade é entendida aqui como a utilização do IPTU enquanto mecanismo capaz de atender objetivos não apenas fiscais (arrecadação), mas dotar o tributo, através da arrecadação, de mecanismos que visem atender objetivos não fiscais (desconcentração de terras urbanas).

(7) O Plano Diretor fornece, entre outros mecanismos de administração urbana, regras e parâmetros para utilização do solo. Dada a prerrogativa de utilização do IPTU com objetivos extrafiscais, os municípios que pretendem utilizá-lo deverão adequar o Plano ao novo papel do IPTU. Ressalta-se que o Plano em vigor na cidade de São Paulo data da década de 70. O item 3.1.7. deste capítulo trata dos objetivos extrafiscais do IPTU face à Constituição de 1988.

No município de São Paulo, a aprovação da progressividade, proposta em fins de 1989 para vigência a partir de 1990, foi bastante tumultuada. A Câmara dos Vereadores inicialmente arguiu a inconstitucionalidade da proposta, dado que o mecanismo não figurava no Plano Diretor (art. 182) e a progressividade prevista na Constituição era exclusiva ao Imposto de Renda (art. 153). A promotória municipal, baseada nos mesmos artigos e ainda no art. 145, que estabelece o princípio da capacidade contributiva e isonomia fiscal, apresentou parecer favorável e inédito pelo estabelecimento do IPTU progressivo. Foi reconhecido que a proposta não incorporava a extrafiscalidade (art. 182) mas era iminentemente fiscal. O parecer argumentou que o aumento pleiteado pelo Poder Executivo visava somente o incremento de receitas baseado na capacidade contributiva, apresentando, ainda, contradição no texto constitucional federal que, apesar de considerar a progressividade exclusiva ao IR (art. 153), permite que ela seja também aplicada ao IPTU (art. 182). (8)

Acredita-se que o longo período sem alterações no IPTU decorreu da controversa questão da utilização do uso do solo, envolvendo diversos interesses do setor imobiliário: dos proprietários de terras, das incorporadoras, das construtoras e da própria população sem terra e sem moradia.

(8) Os artigos citados da Constituição Federal de 1988 são os seguintes: art. 145 define para os três níveis de governo que "...os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente conferir efetividade a esses objetivos...". O art. 153 define a exclusividade de competência do IR à União, bem como, "... será informado pelos critérios de generalidade, da universalidade e progressividade, na forma da lei...". O art. 182 define que "... é facultado ao Poder Municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: parcelamento edificação compulsória; IPTU progressivo no tempo...".

3.1.5 A CRIAÇÃO DO CMVI - CONSELHO MUNICIPAL DE VALORES IMOBILIÁRIOS

Criado a partir de 1989, o CMVI tem desempenhado o papel de um dinâmico fórum de representação de todos aqueles segmentos envolvidos na ocupação do solo urbano. Participam deste conselho os seguintes representantes:

Secretário das Finanças do Município - Coordenador

Diretor de Rendas Imobiliárias do Município - Presidente

Representantes da Câmara dos Vereadores; Representantes do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos - DIEESE; Fundação Instituto de Pesquisa Econômica - FIPE; Câmara de Valores Imobiliários; Sindicato dos Corretores de Imóveis; Conselho Regional de Corretores de Imóveis - CRECI; Associação Comercial do Estado de São Paulo; Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo - SINDUSCON; e Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo - SECOVI.

Tal conselho vem assumindo um caráter muito importante. Embora não deliberativo, é quem, a partir de propostas do Executivo, define a FGV. A Câmara dos Vereadores, também representada no conselho, em geral faz ajustes nas alíquotas propostas, mas discussões relevantes e eventuais acertos se dão no espaço institucional propiciado pelo conselho.

3.1.6 INADIMPLÊNCIA / ISENÇÕES E EVASÃO FISCAIS

O nível de inadimplência histórico do IPTU é de 7% a 10%, estimado no lançamento do imposto em relação ao total arrecadado. A principal fonte de inadimplência são os grandes contribuintes - tanto proprietários de grandes áreas como proprietários de empresas -, que em geral rolam suas dívidas na Justiça. Inclusive, muitos deles figuram no Balanço Financeiro inscritos na dívida ativa do município.

Encontram-se isentos, por critério da administração municipal, cerca de 520 mil imóveis cujo valor de mercado é inferior a 380 Unidades Fiscais do Município - UFM's (Cr\$ 6.640.120,00 a preços de outubro de 1991). Encontram-se igualmente isentas cerca de 5 mil instituições, entre clubes, associações culturais, entidades de classe, radioemissoras e emissoras de televisão.

O objetivo fiscal das isenções é, entre outros, diminuir a regressividade do imposto. No caso do tributo sobre o patrimônio, em geral é concedida à população de menor renda. O fim das isenções a clubes de recreação e atividades afins, porém, vem encontrando, nos últimos dois anos, resistência, em especial por parte da Câmara dos Vereadores.

Como já citado anteriormente, a maior fonte de evasão fiscal encontra-se na desatualização da PGV. Na medida em que as alíquotas do imposto baseiam-se em uma Planta Genérica que não reflete o crescimento urbano e a valorização das propriedades imobiliárias através dos preços praticados no mercado, ocorrerá a evasão fiscal.

3.1.7 UTILIZAÇÃO DO IPTU COM OBJETIVOS EXTRAFISCAIS

Para um mesmo nível de renda, as capacidades contributivas diferem em função da desigualdade na estrutura patrimonial.⁽⁹⁾ Baseado em tal argumento, justifica-se a adoção da extrafiscalidade do IPTU. Além do que, os problemas gritantes enfrentados pelas grandes cidades no tocante à ocupação da terra urbana enfatizam a necessidade do poder público municipal utilizar o mesmo como instrumento extrafiscal.

Suas características fiscais de imposto direto sobre o patrimônio, sujeito à imobilidade física da base tributária, mostram-se totalmente passíveis à adoção de mecanismos capazes de promover a desconcentração e distribuição de terras possibilitando a edificação e parcelamento.

(9) Proposta, visando deslocar maior ônus tributário ao patrimônio, engloba, além do IPTU, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA e o Imposto Territorial Rural - ITR em um Imposto sobre o Patrimônio Líquido - IPL. Ver: SILVA, Fernando Antonio Rezende da et alii. Proposta de reforma tributária do sistema tributário brasileiro. In: *Estudos para a Reforma Tributária*, Tomo 1, Textos para Discussão Interna - TDI No. 104. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, mar. 1987, p.13.

Tais questões dizem respeito às condições específicas locais, sobretudo ao grau de urbanização. Certamente, um município rural não fará uso da progressividade extrafiscal do IPTU.

Outra questão relevante é de ordem política: o mecanismo da progressividade primeiro deve estar contemplado no Plano Diretor (proposta do Poder Executivo); segundo, deve ser aprovado pela Câmara dos Vereadores (decisão do Poder Legislativo); terceiro, deve estar contemplado "nos termos da lei federal". Assim, a implantação da progressividade extrafiscal deve percorrer ainda um grande caminho até sua adoção efetiva.

A atual proposta de Plano Diretor do município de São Paulo, estabelece a progressividade no tempo em seu Capítulo IV, "Da Urbanização e Edificação Compulsórias". O Plano encontra-se na Câmara dos Vereadores com prazo para ser votado até o mês de abril de 1992. Caso a progressividade seja aprovada e a lei federal regulamentando a matéria esteja editada, a implantação efetiva se dará a partir de 1993.

O estabelecimento da extrafiscalidade do IPTU foi, sem dúvida, um avanço em relação à legislação anterior. Parece ter havido um relativo consenso de que o poder público local pode e deve arbitrar, através de mecanismo fiscal, a ocupação da terra urbana.

O referido avanço não significa, ainda, um consenso de que a propriedade imobiliária deva participar de uma política geral do processo de urbanização e desenvolvimento do poder local. Tal consenso pode se dar quando o Sistema Tributário Nacional apontar com medidas efetivas, objetivando equidade na distribuição da renda.

3.2 IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS - INTER VIVOS

ITBI-IV

3.2.1 O "NOVO" ITBI-IV

O ITBI é um dos impostos mais antigos do país, figurando no sistema tributário desde o Império. Sua histórica inexpressividade fiscal é evidente pela ausência de tradição na cobrança de impostos sobre o patrimônio imobiliário, o que explica, em parte, o tratamento dado a este imposto pela atual Constituição.

A proposta constitucional inicial era incluir na base tributária do Imposto de Renda - IR as transações que envolvessem heranças, doações e inclusive acréscimos patrimoniais a título gratuito. Por sua vez, tal proposta estava condicionada à criação de um "grande Imposto sobre o Valor Adicionado", de competência estadual, que implicava a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, de competência da União. Assim, os estados perderiam o ITBI, que passaria à União com gravame mais

abrangente, e a União perderia o IPI, que passaria aos estados, englobando o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS.

Não vingando nenhuma das propostas, permaneceu de competência estadual o antigo Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis ou direitos sobre estes, a qualquer título, em um imposto para todos os bens e direitos transmitidos *causa mortis* ou gratuitamente, deixando a cargo dos municípios as transmissões imobiliárias *intervivos*. (10)

Desta forma, a Constituição optou por não dar um tratamento unificado aos tributos sobre o patrimônio imobiliário, não aprovando a inclusão de heranças e doações na base tributária do ITBI ou mesmo do IR, daí o nome *intervivos*. A alternativa encontrada foi, então, dividir a competência dos tributos sobre transmissão de bens entre estados e municípios, diluindo assim sua imposição tributária, bem como descaracterizando o tributo como mecanismo capaz de desconcentrar o patrimônio.

A definição de competência do ITBI-IV aos municípios, ao contrário de representar descentralização fiscal, é uma decorrência da não-criação de um único imposto sobre transmissão de bens que impusesse maior ônus tributário ao patrimônio.

(10) GIFFONI, Francisco de Paula. Análise estrutural do novo sistema tributário constitucional. In: *O sistema tributário na nova constituição*. Brasília, UNB, 1989. p.35. O autor faz avaliação e relato dos trabalhos constitucionais, porém não vê causalidade na concessão do ITBI-IV aos municípios.

Ressalte-se que a histórica inexpressividade fiscal sobre o patrimônio, mesmo após o "crivo" constitucional, confirmou-se ao se remeter ao Senado Federal a fixação das alíquotas máximas do ITBI-CM, numa clara restrição à autonomia fiscal dos estados no que tange à fixação de um imposto de sua exclusiva competência.

3.2.2 CARACTERÍSTICAS FISCAIS

O ITBI, por ser um imposto sobre o patrimônio imobiliário, apresenta, assim como o IPTU, a característica da imobilidade da base tributária. Como consequência, incorpora as mesmas vantagens teóricas elencadas: inexistência de conflitos de competência e alargamento da base tributária em decorrência do processo de urbanização.

É um imposto direto e parcial sobre o patrimônio. Tem como fato gerador a comercialização do imóvel, exceto se a operação caracterizar-se como de garantia, de cessão de direitos à sua aquisição, de bens incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, ou de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se a atividade preponderante for a comercialização dos referidos bens.

A base de incidência são os imóveis comercializados dentro do território do município. Compete aos municípios situar o bem e

a definir alíquotas e eventuais isenções fiscais, estas, com aprovação pela Câmara dos Vereadores.

Para o ano de 1991, encontram-se em vigor duas alíquotas: a primeira, 2% sobre o valor de comercialização dos imóveis não financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação - SFH; a segunda, de 0,5% sobre 80% do valor financiado pelo SFH, e 2% para os 20% restantes.

Como forma de impedir a evasão fiscal, o município regulamentou o valor venal como referencial mínimo para efeito de cobrança do imposto. O valor venal, além de servir de base para o lançamento do IPTU, também o é para o ITBI-IV. (11)

O baixo custo administrativo e o expressivo papel do setor imobiliário justificariam um bom desempenho fiscal do imposto na cidade de São Paulo. Será mostrado que, como isto não vem ocorrendo, a arrecadação do tributo é residual. Avalia-se que seja consequência do tratamento constitucional dispensado ao tributo, refletido nas baixas alíquotas praticadas. (12)

(11) A Lei No. 10.721 de 27/01/1989 instituiu o ITBI-IV no município de São Paulo.

(12) O recolhimento do ITBI é autolancado, ou seja, na ocorrência da transação comercial o contribuinte efetua o recolhimento através de guia específica na rede bancária. O recolhimento se dá automaticamente quando a comercialização ocorrer por intermediação de cartórios oficiais. O mesmo não ocorre quando a transação se der entre particulares. Esta última situação foi identificada pelo setor arrecadador municipal como sendo a maior fonte de evasão deste imposto.

3.2.3 PARTICIPAÇÃO DO ITBI-IV NAS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O ITBI-IV passou a figurar no quadro de receitas do município a partir de março de 1989. Até então, os municípios recebiam, a título de repasses do governo do estado, 50% das receitas provenientes do ITBI (*inter vivos e causa mortis*) para os imóveis situados no município.

Os repasses do ITBI pelo estado representaram, em média, 1,5% do total das receitas próprias entre 1981 e 1987. Tendo como base o ano de 1981 suas receitas superaram os repasses neste período. O desempenho individual somente foi positivo nos anos de 1985 e 1986, em comparação com os anos respectivamente anteriores. (ver Tabelas 8,9 e 10).

Convém lembrar que o fluxo de receitas de origem patrimonial, se comparado às receitas sobre a renda e o consumo, é menos suscetível à queda em períodos recessivos com taxas de inflação baixas e estáveis. O mesmo não ocorre em períodos recessivos com inflação alta e crescente, quando as perdas são mais acentuadas. (13)

O período em questão caracterizou-se, com exceção dos anos de 1986 e 1987 (Planos Cruzado e Bresser), por baixo crescimento

(13) GIFFONI, Francisco de Paula. Análise estrutural do novo sistema tributário nacional...p.50. O autor cita dois momentos onde constata a afirmação: o lustro no final da década de 50, onde se verificou decréscimo na participação do IPTU com taxas de inflação e crescimento do produto relativamente elevadas; e nos últimos cinco anos, onde se verificou baixas taxas de crescimento econômico com inflação ascendente.

econômico e altas taxas de inflação, confirmando o desempenho dos repasses do ITBI.

Como já assinalado, o baixo desempenho do ITBI-IV se explica particularmente pelas baixas alíquotas praticadas, além das dificuldades iniciais verificadas em sua administração.

Embora a definição da alíquota municipal não tenha encontrado limites constitucionais, é basicamente a mesma praticada pelo estado na cobrança do ITBI-CM. O que existe em comum entre os dois impostos é que ambos incidem sobre o patrimônio imobiliário, porém com fatos geradores diferentes. A princípio, não há justificativas fiscais que expliquem a similaridade das alíquotas praticadas.

O quadro a seguir demonstra a baixa expressão do ITBI-IV, quando comparado com as receitas totais e próprias. A participação do imposto mantém aproximadamente a proporção dos repasses anteriormente recebidos pelo estado. Do ponto de vista estrito de ingresso de receitas, confirma-se a afirmação inicial de que a concessão deste imposto aos municípios não representou avanços na descentralização de recursos.

Entretanto, deve-se ressaltar que a opção pelo ITBI-IV de competência municipal foi correta, uma vez que o poder local conta, teoricamente, com maior eficiência administrativa para coletá-lo, por se encontrar mais próximo do fato gerador do que qualquer outra esfera de governo.

QUADRO II - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO ITBI-IV NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM RELAÇÃO AS RECEITAS
PRÓPRIAS E TOTAIS 1989/1991(*)

ANOS	1.989	1.990	1.991
RECEITAS TOTAIS	1,16	1,33	2,38
RECEITAS PRÓPRIAS	1,27	1,44	2,80

Fonte: Tabelas 8 e 12

(*) 1991 - Previsão Orçada

3.3 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

3.3.1 ARGUMENTOS PRÓS E CONTRAS

A Contribuição de Melhoria figura na Constituição Brasileira desde 1934, sem, contudo, cumprir o papel de um tributo efetivo. Várias razões podem ser elencadas para justificar sua não-implantação: dificuldades técnicas, fatores econômicos e, talvez o mais forte deles, fatores de ordem política.

Do ponto de vista econômico, os argumentos para sua não-cobrança ou, pelo menos, para sua cobrança quando se tratar de grandes obras podem ser resumidos em: (14)

a) a incidência representa uma invasão na esfera patrimonial do contribuinte, de modo que a valorização imobiliária decorrente da obra pública saia do seu patrimônio e vá para os cofres públicos;

b) os benefícios decorrentes das obras públicas não são internalizados unicamente pelos imóveis valorizados;

c) o imposto pode assumir caráter regressivo, uma vez que necessidades de infra-estrutura urbana se dão basicamente em áreas periféricas das cidades, onde a capacidade de contribuição é menor ou inexistente.

Por sua vez, os argumentos a favor da cobrança podem ser sintetizados em: (15)

a) fim da relação de convivência entre o poder político e os proprietários imobiliários;

b) possibilidade de geração de novos recursos para enfrentamento das demandas sociais;

(14) Tais argumentos são apresentados no artigo Contribuição de Melhoria: (i)logicidade, (in)justiça e (in)adequabilidade de sua cobrança. *Carta CEPAM Conjuntura Econômica & Administração Municipal*. São Paulo, 5 (1): 6-5, fev. 1990.

(15) Os argumentos a favor são discutidos por: BIAVA, Adriano H. R. A Contribuição de Melhoria no novo código tributário nacional: aspectos político-econômicos e providências para sua viabilização. *Revista de Finanças Públicas*. 324: 35-28, abr./jun. 1988.

c) ressarcimento do setor público na realização de empreendimentos que geram ganhos de capital, acentuando a concentração da renda e da riqueza nacionais.

Os argumentos a favor tentam resgatar o papel histórico que a Contribuição de Melhoria deveria ter cumprido e que, fundamentalmente por fatores políticos, não cumpriu. A preocupação se coloca no âmbito da justiça fiscal. Porém, avalia-se que sua implantação efetiva será resultado de uma nova concepção do papel do sistema tributário - reduzindo seu caráter regressivo e propiciador de concentração de renda - no tocante ao tratamento fiscal do patrimônio imobiliário.

Os argumentos contrários ao tributo concebem o patrimônio imobiliário como algo autônomo e independente do processo de urbanização, ao mesmo tempo considerando o setor público como ente impotente ao arbítrio. Sugerem também que o setor público, ao efetuar obras, age de maneira errônea ao "invadir a propriedade alheia".

Partindo do fato concreto de que a obra pública cria valorização do patrimônio, o problema torna-se técnico, no sentido de estabelecer um tributo que capte a valorização do imóvel "descontando", se for o caso, o valor gerado em economias externas. O equacionamento técnico também tem condições de estabelecer alíquotas mediante a capacidade de pagamento, tornando o tributo não regressivo quando se tratar de obras em periferias.

Por fim, ressalte-se que, mesmo sem tradição na cobrança do tributo, a atual Constituição ampliou seu alcance ao remeter a implantação, nos diferentes níveis de governo, à legislação complementar. Avalia-se também como positiva a nova redação que, ao limitar sua cobrança ao custo total da obra, concebeu o tributo como decorrência de *beneficiamento*, ao contrário, da concepção anterior de *valorização*, a qual em várias ocasiões foi objeto de impedimento jurídico para sua implantação. (16)

O conceito de valorização não explicitava o fato gerador do tributo, pois estabelecia como limite total a cobrança da despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor resultante em cada imóvel beneficiado. O conceito de beneficiamento eliminou a dubiedade de "acrécimo de valor", definindo o fato gerador do tributo a partir do resultado da despesa realizada da obra pública, dividida em frações individualizadas aos imóveis beneficiados.

(16) O conceito da Contribuição de Melhoria foi alterado pela Emenda Constitucional No.23 de 23/11/1983, conhecida como Emenda Passos Porto, que retirou da Constituição, como forma de simplificar a cobrança, a expressão "valorização imobiliária como limite da contribuição individual".

3.3.2 CARACTERÍSTICAS FISCAIS

A Contribuição de Melhoria constitui um TRIBUTO DE REPARTIÇÃO, aplicável ao financiamento de um gasto público específico. (17)

A Contribuição de Melhoria apresenta característica fiscal própria, pois, ao contrário das taxas onde ocorre a contrapartida em serviços ou de impostos onde a arrecadação compõe um volume comum de receitas, este tributo, ao executar obras, gera uma despesa pública específica e uma receita aos proprietários dos imóveis em questão.

O fato econômico marcante é que a obra pública incorpora à propriedade a valorização, com seus preços variando em função da qualidade e quantidade dos serviços municipais. Assim, do ponto de vista fiscal, o alcance da Contribuição de Melhoria pode se tornar bastante amplo, na medida em que o financiamento das obras públicas (equipamento urbano, vias vicinais, conservação de ruas) se dê através da cobrança deste tributo.

Outra distinção fiscal ocorre em relação aos contribuintes, uma vez que incide sobre uma "base tributária" delimitada: aqueles cujos imóveis foram beneficiados em decorrência de obra pública.

(17) O conceito de Tributo de Repartição bem como as características fiscais do tributo se basearam em: BIAVA, Adriano H. R. A Contribuição de Melhoria no novo código tributário nacional: aspectos político-econômicos e providências para sua viabilização. *Revista de Finanças Públicas*. 324: 35-28, abr./jun. 1988.

A cobrança do tributo também deve ocorrer de maneira diferenciada dos impostos e taxas, que em geral utilizam *Tributos de Quotação* ou *Alíquotas*. O mecanismo de definição deste *Tributo de Repartição* deve estar refletido em três níveis:

- a) determinação da área de influência ou de benefício que a obra abrangerá;
- b) determinação da parte do custo total a ser financiado pela Contribuição de Melhoria;
- c) distribuição deste resultado à zona de influência ou de benefício.

Como os demais tributos, a Contribuição de Melhoria deve ainda cumprir etapa de legalização institucional, que implica a elaboração e aprovação de projeto(s) da(s) obra(s) por iniciativa do Executivo, do Legislativo ou da comunidade. Os projetos deverão contemplar: fato gerador, competência tributária, contribuintes, montante a distribuir, critérios gerais que estabeleçam a forma de participação financeira, condições de parcelamento, cobrança provisional que permita o início da obra e escolha da forma de participação do contribuinte no processo.

A cobrança envolve, ainda, questões administrativas de lançamento e arrecadação por parte da instância governamental em questão, as quais deverão estar contempladas no Código Tributário Nacional. Porém, essas questões fazem parte de uma etapa posterior ao processo de aprovação institucional e devem levar em conta as condições locais específicas, não cabendo aqui sua discussão.

Apesar deste tributo ser um dos mais tradicionais do país, no sentido de antiguidade, a forma de arrecadação muitas vezes foi alegada como impraticável. Assim, pretendeu-se, através da descrição das etapas para sua cobrança, tornar mais claros os possíveis mecanismos a serem acionados quando de sua instituição formal.

3.3.3 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A cidade de São Paulo talvez seja o centro do país que mais se ressentiu da não-adoção da Contribuição de Melhoria. Sem dúvida, o processo de crescimento urbano e o estágio de desenvolvimento econômico alcançados nas últimas décadas poderiam representar hoje uma melhor qualidade na oferta de serviços públicos à população, sem contar o fato de que a participação da coletividade neste processo poderia desenvolver uma consciência de cidadania refletida em uma relação política madura entre a população e o setor público municipal.

Pode-se afirmar que a não-adoção deste tributo contribuiu para o crescimento desigual das diversas regiões da cidade e aguçou a concentração de renda e da propriedade imobiliária. O que se verificou no município de São Paulo foi a reprodução do "consenso fiscal nacional" da impraticabilidade técnica do tributo, ao passo que sua instituição em muito dependia de decisões de caráter político.

A legislação que instituiu a Contribuição de Melhoria na cidade de São Paulo é bastante recente: data de 11/12/1986 através da Lei No. 10.212, sendo regulamentada pelo Decreto No. 23.214 de 17/12/1986, com vigência a partir de 1987. A redação restringe a cobrança "aos proprietários de imóveis beneficiados por obras de pavimentação de vias e logradouros públicos". Essa adoção foi uma alteração da já existente "Taxa de Serviços de Pavimentação" que vinha sendo cobrada desde 1972.

Com a criação formal da Contribuição de Melhoria foi instituído o Plano de Pavimentação Urbana Comunitária - PPUC (Lei 10.558 de 17/06/1988) que definiu regras de participação financeira da população através da cobrança do tributo aos não-aderentes ao Plano.

Face à criação do tributo e à definição da cobrança exclusiva aos beneficiários de obras de pavimentação, verificou-se débitos anteriores àqueles cuja pavimentação ainda figurava como taxa. Assim, a Lei 10.593 de 16/08/1988 concedeu remissão às dívidas da antiga Taxa de Serviços de Pavimentação. Muitos inclusive figuravam como devedores na dívida ativa do município. Esta foi a maneira encontrada para instituir o Plano de Pavimentação e cobrar a Contribuição de Melhoria, pela anistia àqueles cujo poder aquisitivo não permitia a participação.

A última legislação a respeito foi o Decreto 29.816 de 12/06/1991, regulamentando a antiga Lei No. 6.252 de 05/04/1963,

que autorizava proprietários de imóveis lindeiros às vias públicas a contratarem firmas particulares para execução de obras de pavimentação. Assim, supõe-se que o executivo municipal paulistano tenta dar um caráter específico à pavimentação de logradouros, talvez abrindo possibilidades para propostas de maior abrangência à Contribuição de Melhoria.

O tributo passou a figurar no quadro de receitas somente a partir de 1988, embora sua vigência tenha se dado a partir do ano anterior. Sua participação em relação às receitas totais no período de 1988 a 1990 foi de 0,54%, 0,05% e 0,13%, respectivamente (ver Tabela 12), desempenho ainda tímido e oscilante, o que demonstra a restrição definida para sua arrecadação.

Observando o comportamento da taxa de pavimentação, percebe-se que a anistia aos devedores em 1988 foi quase que uma decorrência natural frente à queda acentuada desta receita. Em 1980, a taxa participou com 0,42% do total da receita, decrescendo sistematicamente até alcançar 0,02% em 1988, ano em que se iniciou a cobrança da Contribuição de Melhoria (ver Tabela 6). O desempenho individual também confirma o decréscimo: a receita obtida em 1987 representou 25% daquela verificada em 1980, sendo declinante em todo o período. (ver Tabela 5).

Como assinalado, a restrição imposta à cobrança da Contribuição de Melhoria é visível através de seu desempenho histórico. Embora julgue-se que sua instituição formal, bem como

as possibilidades abertas pela atual Constituição, representem avanços, sua real efetivação como um Tributo de Repartição somente será possível num quadro onde o sistema tributário aponte para uma taxaçaõ efetiva sobre o patrimônio.

CAPÍTULO 4 - IMPOSTOS MOBILIÁRIOS

O presente capítulo trata dos impostos mobiliários do município: o recém-criado Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos exceto óleo Diesel - IVVC, e o mais expressivo tributo em termos de potencial arrecadador, o Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza - ISS. Procura-se, da mesma maneira que o capítulo anterior apontar o desempenho tributário, bem como, as restrições ao exercício da autonomia fiscal.

4.1 IMPOSTO SOBRE VENDAS A VAREJO DE COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS E GASOSOS EXCETO ÓLEO DIESEL - IVVC

4.1.1 CRIAÇÃO DO IMPOSTO DE VENDAS A VAREJO DE COMBUSTÍVEIS

O IVVC foi criado e atribuído à competência tributária dos municípios pela Constituição de 1988. Sua "nova" denominação surgiu com a extinção do IULCLG - Imposto Único sobre Lubrificantes Combustíveis Líquidos e Gasosos, de competência da União. O atual IVVC utiliza parte da antiga base tributária do IULCLG, que tributava a produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos. Ao município cabe agora a cobrança, quando do consumo final, ou seja, nas vendas a varejo de combustíveis líquidos.

Os municípios recebiam, a título de transferências da União, além do IULCLG, o Imposto Único sobre Energia Elétrica - IUEE, e o Imposto Único sobre Minerais - IUM. Tais impostos compunham a Quota-Parte dos Impostos Únicos nas seguintes proporções: 60% do produto da arrecadação do IUEE e do IULCLG, e 90% do resultado do IUM, que eram repassados aos estados, municípios e Distrito Federal.

O repasse aos municípios do produto da arrecadação IULCLG se dividia em duas partes: a primeira resultava da relação entre população, consumo e superfície, quando se tratava de bens importados ou produzidos com óleo importado; a segunda, para produtos nacionais (óleo cru, xisto, condensados, entre outros), obedecia a mesma relação, mais o parâmetro produção. Os critérios de transferência privilegiavam os parâmetros população e consumo, aproximando o repasse ao volume arrecadado.

Tal transferência não objetivava minimizar as diferenças regionais, como em geral ocorrem com as outras transferências, mas reverter aos municípios as receitas pela utilização de sua base tributária para arrecadação do imposto. A divisão em duas partes devia-se à vinculação da aplicação em programas do sistema viário para financiamento em dispêndios de capital.(1)

(1) Para maiores detalhes sobre os critérios de repasse da Cota-Parte dos Impostos Únicos ver: UEDA, Eurico H. Finanças municipais e federalismo fiscal. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, 333 (38) : 14-23, jan./fev./mar.1978.

A extinção do IULCLG e a criação do IVVC no âmbito dos municípios, mais a incorporação ao ICMS do IUEE e do IUM, efetivamente diminuíram o número de impostos de competência da União, descentralizando a arrecadação dos mesmos. No caso específico do IVVC, além de ser resultado da descentralização, obedece a racionalidade tributária, visto que o município conta, teoricamente, com eficácia administrativa e poder de coerção maiores, pois está muito próximo do fato gerador do imposto.

Avalia-se que a sistemática anterior de rateio assemelha-se ao trabalho improdutivo, pois o retorno do montante arrecadado aos municípios, através dos critérios que o rateio impunha, exigia cumprimento de um grande percurso.(2) que mesmo em um quadro sem inflação não se justificaria. A ineficácia da cobrança e do rateio era flagrante.

O objetivo de ampliar as receitas dos municípios, descentralizando a cobrança de impostos, encontra limites. No caso específico do IVVC, o limite foi definido na própria Constituição, em suas disposições constitucionais gerais (título IX), onde ficou estabelecida alíquota máxima de 3% para todo o território nacional. Assim, ao contrário de significar um avanço do ponto de vista da autonomia fiscal, representou tão-somente a possibilidade de incremento da receita. Está claro que este é o objetivo maior do poder local. Porém, ao ser definida a alíquota

(2) Os repasses dos impostos federais levam, em média, 30 dias para chegarem ao seu destino. O percurso é o seguinte: AGENTE ARRECADADOR; SERPRO; STN; BANCO DO BRASIL e finalmente, ESTADOS E MUNICÍPIOS. Ver: SOCOLIK, Hélio. Transferências de impostos aos estados e municípios. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 367: jul./set. 1986 p.102-103.

máxima nacional, o esforço fiscal local pode ser desestimulado. Alguns municípios, inclusive, prescindem do IVVC, pois, no raciocínio da obtenção de receitas imediatas, a receita de transferência, por exemplo, não requer esforço fiscal e não indis põe o poder local com a população.

Vale citar que a definição da alíquota nacional encontra defesa do ponto de vista econômico:

"Apesar do empenho dos constituintes em dotar os municípios de fontes de recursos próprios com bom potencial de arrecadação, este objetivo não pode ser plenamente atingido em consequência de uma característica a eles inerente: o fato de serem unidades muito abertas. Neste caso, diferenciais de alíquotas de um mesmo imposto entre municípios podem causar danos ao funcionamento da economia por movimentos ineficientes de fatores de produção ou consumo".

E, por fim: "Assim são poucos os impostos adequados à competência municipal. São especialmente apropriados aqueles cujas bases são imóveis por natureza, como o IPTU e o ITBI. Quanto aos demais tributos foi necessário restringir a autonomia fiscal destas unidades, determinando que as alíquotas máximas serão fixadas por lei complementar". (3)

O primeiro argumento parte da heterogeneidade social e econômica brasileira, defendendo que alíquotas diferenciadas podem causar alocações ineficientes de recursos. Explorando-o melhor, pode-se afirmar que a possibilidade de alíquotas diferenciadas causaria também "guerra fiscal", ou seja, os contribuintes poderiam optar por consumir na cidade vizinha dado que a alíquota lá poderia ser menor, causando com isso deslocamento de recursos (custo de transporte, tempo, etc.)

(3) VARSANO, Ricardo. O impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. *Revista da Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 193 (36): out./dez. 1989, p.49.

Assim, o município cuja alíquota é maior perderia contribuintes e receitas que seriam obtidas se a alíquota fosse a mesma.

Em um exemplo hipotético, como resultado da "guerra fiscal", o segundo município diminuiria sua alíquota para reaver seu contribuinte. Sem contar a necessidade de eficiência do poder local, pois teria que atender, teoricamente, a um maior nível de demanda com um volume menor de recursos. Neste caso, o contribuinte é o que mais desfruta dos resultados da política fiscal.

No caso específico brasileiro, avalia-se que as desigualdades econômicas enfatizam a necessidade de alíquotas diferenciadas, uma vez que o custo de uso da infra-estrutura de um centro desenvolvido é superior ao de um centro menos desenvolvido. Considerando ainda a possibilidade de guerra fiscal, a menor alíquota será definida pelo município "mais eficiente".

O segundo argumento defende que impostos sobre imóveis são adequados à competência municipal, e pressupõe que o limite ao exercício da autonomia fiscal municipal, dado pela definição da alíquota nacional do IVVC, pode ser compensado pelo aumento dos percentuais destinados ao Fundo de Participação do Município - FPM. Este não é o caso do município de São Paulo, que, no critério de rateio do FPM, tem participação minoritária. Assim, as condições locais e específicas são de extrema importância para

o estabelecimento de critérios que definam a função fiscal que o imposto deve cumprir.

Pode-se depreender que a atual Constituição, ao não mudar estruturalmente a sistemática tributária estabelecida em 1966, reproduziu seus mecanismos centralizadores em menor grau, porém, colocando limites ao exercício da política fiscal local.

Se autonomia fiscal significa dispor de mecanismos legislativos para o exercício da política fiscal, ela deverá ter, como resultado, a interação de diversas políticas fiscais locais que encontrarão um "ponto de equilíbrio" quanto ao número de impostos e alíquotas a serem adotados, baseadas em suas necessidades e condições específicas em administrá-los. Assim, o sistema tributário local será o resultado das linhas gerais estabelecidas pelo governo da União que, por sua vez, define, entre outros instrumentos, o perfil de distribuição do produto e da renda nacionais através de seus impostos. (4)

Sob o ponto de vista da autonomia fiscal e tendo em mente a dimensão da cidade de São Paulo, a definição da alíquota do IVVC foi limitante, uma vez que o município poderia explorar melhor a base do imposto. Isto vem confirmar que, apesar da "concessão" de

(4) Parece lógica a defesa de um sistema ideal onde o resultado das ações fiscais locais reflitam os objetivos nacionais e vice-versa. Em termos de Brasil, isto é por demais complicado; quando se afirma que os municípios ainda não desfrutam de autonomia fiscal, deve-se ter em mente a sistemática anterior altamente concentradora; em relação a ela, a atual estrutura apresenta inegáveis avanços. Está claro que estes avanços foram o resultado de um processo, ainda em curso, de democratização do país, onde os interesses regionais ainda são muito fortes. Não se supõe autonomia se não houver um consenso nacional de que esta autonomia será satisfatória a todos e isto implica em esforço fiscal individual.

um maior número de impostos aos estados e municípios, bem como do incremento das receitas face ao aumento nos percentuais de transferências, a autonomia fiscal destas instâncias ainda não foi alcançada.

Observa-se um aparente paradoxo entre a descentralização promovida pela Constituição e as decisões fiscais locais que ainda se encontram afetas à União: a alíquota máxima do IVVC, a regulamentação do IPTU progressivo e a lista de atividades profissionais passíveis de serem tributadas pelo ISS.

A alteração constitucional mais significativa, do ponto de vista da autonomia fiscal, foi o fim das isenções fiscais concedidas pela União a outras esferas de governo.

Por fim, cabe registrar que a proposta inicial da Comissão Temática e da Subcomissão de Tributos da Assembléia Nacional Constituinte, ao propor a criação de um imposto municipal sobre vendas a varejo de todos os bens, era dotar os municípios de maior fonte arrecadadora própria. O imposto incidiria enquanto um adicional ao ICMS. A proposta não foi aceita pela Comissão de Sistematização, que optou pela adoção do IVVC.

4.1.2 CARACTERÍSTICAS FISCAIS - IVVC

Como assinalado anteriormente, a Constituição definiu como alíquota máxima o percentual de 3% para o IVVC. No município de São Paulo, o executivo, através da Lei No. 10.692 de 09/12/1988, estabeleceu como limite este máximo. O imposto tem como base de cálculo o preço final ao consumidor da venda de combustíveis nos postos de gasolina e gás liquefeito em caminhões ambulantes.

A base tributária atual do município de São Paulo está estimada em aproximadamente 1.600 postos de vendas de combustíveis. Através destes pontos fixos, dá-se o controle e fiscalização do imposto a ser recolhido.

É um imposto *ad valorem* e indireto, classificando-se como regressivo, uma vez que consumidores com menores níveis de renda contribuem proporcionalmente mais que aqueles com renda mais elevada. Por sua vez, renda maiores tendem a aumentar igualmente o consumo de combustível e o volume dispendido com o imposto. Como o fato gerador se dá através do consumo, supõe-se um nível mínimo de renda.

Uma característica inerente à oferta de bens públicos é a possibilidade de criação de externalidades, tanto negativas quanto positivas. Utilizando o mesmo argumento para o IVVC, um aumento do consumo, decorrente da elevação do nível de renda, pode criar potencialmente externalidades negativas, como a

poluição ambiental pelo aumento do tráfego urbano. Assim, mais uma vez a defesa da autonomia pode ser feita, dado que o município poderia, através de alíquotas diferenciadas, entre outros mecanismos, solucionar tal externalidade. O exemplo a seguir ilustra o raciocínio.

Se estivesse a cargo do município a definição de alíquotas, o IVVCo município poderia ser utilizado com mecanismos de extrafiscalidade e isenção. No primeiro caso, as alíquotas poderiam desestimular a utilização de veículos o que, coadunado com uma política de melhoria do transporte coletivo, poderia trazer bons resultados. No segundo caso, poderia ser adotado uma política de isenção fiscal para os setores que dependem da utilização de combustíveis, incentivando ou pelo menos não desestimulando as atividades dos setores que dependem dos mesmos.

A possibilidade de repasse ao consumidor final do imposto indireto é muito grande e no caso do IVVC é total e de fácil estimativa, por ele ser um imposto *ad valorem*. Ressalte-se ainda que a organização do mercado para venda de combustível - oligopólio regional - propicia o repasse, dado que o consumidor é o tomador de preço.

4.1.3 PARTICIPAÇÃO DO IVVC NAS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A participação do IVVC no total das receitas próprias do município em 1989 e 1990 foi de 0,98% e 1,48%, respectivamente. Comparativamente ao que era recebido da União a título de transferência do IULCLG, cuja média de repasse nos últimos dez anos foi de 0,35%, a participação aumentou 180%, com relação àquela verificada para 1989 (ver Tabela 8). Este acréscimo, embora significativo, é de pouca expressividade no total das receitas.

Com a extinção dos impostos únicos (IUEE e IUM) e sua incorporação ao ICMS, os municípios serão ressarcidos, a partir do cálculo do valor adicionado para efeito de rateio, da cobrança em seu território dos referidos impostos.

Da mesma forma que o antigo IULCLG, os impostos únicos incorporados ao ICMS apresentaram pouca expressividade nas receitas próprias do município. Enquanto a média de participação do IUEE, entre 1980 e 1990, foi de 0,06%, o IUM apresentou a média de 0,02% para o mesmo período (ver Tabela 8). Tal desempenho deveu-se à forma do rateio, o qual privilegiou as regiões cujo imposto era efetivamente arrecadado. Tal fato denota que o município de São Paulo não se constituía enquanto base tributária adequada para tais impostos.

O Quadro III a seguir aponta o impacto no conjunto das receitas arrecadadas (impostos e taxas) do município de São Paulo, decorrente da criação do IVVC e do ITBI-IV. O resultado indica que os novos impostos foram responsáveis por acréscimos médios de 7,69%, nos anos de 1989 e 1990, quando comparados com a evolução das mesmas receitas para o período de 1980 a 1988.

Os resultados fiscais decorrentes da criação dos novos impostos mostraram-se pouco significativos em termos de aumento efetivo de receitas, considerando-se ainda que o município de São Paulo é o centro do país com maior potencial arrecadador próprio, o que demonstra que, apesar do esforço constitucional em dotar o poder local de um maior número de tributos próprios, os mesmos, não podem ser considerados como um avanço em relação a descentralização fiscal.

QUADRO III (*)

IMPACTO NAS RECEITAS ARRECADADAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM DECORRÊNCIA DA CRIAÇÃO DO ITBI-IV E IVVC

ANOS	EM RELAÇÃO À RECEITA MÉDIA DE 1985/1980	EM RELAÇÃO À RECEITA MÉDIA 1988/1986	EM RELAÇÃO À RECEITA DE 1987	IMPACTO MÉDIO
1989	7,38%	7,58%	7,91%	7,62%
1990	7,51%	7,72%	8,06%	7,78%
1991 (**)	16,64%	17,08%	17,85%	17,19%

Fonte: Elaborado a partir da Tabela 7

(*) O impacto dos anos 1989/1990/1991 é dado pela fórmula:

$$I = [(X/Y) - (X/Z)] - 1 \times 100$$

I = Impacto

X = Receita média ano do impacto

Y = Receita média anos de comparação

Z = Receita média ano do impacto exceto novos impostos

(**) 1991: previsão orçamentária

4.2 IMPOSTO SOBRE SERVIÇO DE QUALQUER NATUREZA

4.2.1 CARACTERÍSTICAS FISCAIS

O ISS é o imposto mais expressivo do conjunto dos tributos arrecadados pelo município. Sua participação média nas receitas próprias, entre os anos de 1980 e 1990, foi de 22,2%. Seu desempenho está vinculado ao nível da atividade econômica e ao tamanho do setor terciário, refletindo o grau de crescimento da base econômica da cidade.

O ISS é o sucedâneo do Imposto sobre Diversões Públicas e do Imposto sobre Indústria e Profissões, instituídos pela Constituição de 1934. Porém, suas características atuais e a competência municipal foram instituídas pela reforma tributária de 1966.

Sua criação, em grande medida, deu-se como forma de o município acompanhar, em captação de recursos, o desenvolvimento do setor terciário, a exemplo dos grandes centros urbanos mundiais. Na ocasião, no Brasil, já delineava-se - em especial nas capitais - o fenômeno do "conglomerado urbano". Havia a necessidade de o setor público reverter em bens e serviços o pungente crescimento urbano.

Pode-se afirmar que a captação de recursos junto ao setor terciário, para fazer frente à demanda de bens públicos no processo de urbanização, é a justificativa econômica evidente para a instituição do ISS. Quanto à competência municipal do imposto, igualmente encontra-se outras razões, como por exemplo, a utilização da infra-estrutura municipal no desenvolvimento das atividades econômicas. A expressividade fiscal do imposto nas dimensões da receita gerada pela cidade de São Paulo vem confirmar a afirmativa inicial.

Embora o ISS cumpra a função específica de "tributo" ao setor terciário, apresenta características distintas como a de um imposto de renda ou de imposto sobre vendas de serviço. O setor de serviços é tributado pelo ISS, ICMS e IR.(5)

Como o setor terciário é base tributária de três impostos distintos - ISS, ICMS e IR -, propostas que visam a simplificação

(5) UEDA, Eurico H. Finanças municipais e federalismo fiscal. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 333 (38), jan./fev./mar.1978, p.18.

da sistemática de arrecadação sugerem a extinção do mesmo e sua transformação, juntamente com o IPI e o ICMS, em um grande imposto sobre o valor adicionado.(6) Tal imposto teria as características do atual ICMS, sendo que a alíquota incidiria em cada etapa "produtiva" sobre o valor adicionado do "produto".

A característica diversa do ISS em assumir diferentes tributos levanta a questão da cumulatividade de arrecadação. Como afirmado anteriormente, sua base tributária é a mesma do IR e do ICMS. Pode-se afirmar que a Constituição deixou uma lacuna quanto à definição desta cumulatividade, pois, ao não defini-la, torna a carga tributária ainda mais regressiva, uma vez que a mesma base tributária "serve" a diferentes fatos geradores.

Ao contrário do ISS, a Constituição definiu claramente a cumulatividade com relação ao IPI e ao ICMS, apontando inclusive o mecanismo a ser seguido quando da ocorrência ("compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores") (7). As alíquotas atuais do ISS, por serem fixas e relativamente pequenas, não tornam claras ocorrências de bi-tributação.

(6) Proposta contida no trabalho: SILVA, Fernando Antônio Rezende da. Proposta de reforma do sistema tributário. *Estudos para a Reforma Tributária*, Tomo 1 - Texto para Discussão Interna, No. 4, Rio de Janeiro, INPES/ IPEA, Março/1987, mimeo p.15.

(7) O procedimento a ser utilizado quando da ocorrência da cumulatividade encontra-se definido na Constituição Federal, para o IPI: Parágrafo 3o. - inciso II do Art. 153; para o ICMS: Parágrafo 2o. - inciso I do Art. 155.

Os itens a seguir tentam explorar os limites institucionais atuais para a administração do ISS e em que medida o município exerce sua autonomia fiscal.

4.2.2 ALÍQUOTAS

O ISS tem como fato gerador um bem imaterial: a prestação de serviços. A base econômica é composta por profissionais autônomos e estabelecimentos prestadores de serviços.(8)

É um imposto parcial e direto sobre a prestação de serviços. As alíquotas praticadas para o ano de 1991 pelo município de São Paulo são fixas para uma mesma atividade, porém variando entre 2% e 10% para diferentes atividades. O montante do imposto devido é fixo e expresso em Unidade Fiscal do Município - UFM.

As alíquotas são progressivas, baseadas na essencialidade da atividade. Por exemplo: hospitais, clínicas de saúde e instituições de ensino contribuem com 2% (3,5 UFM's Cr\$ 61.156,00 em outubro de 1991), enquanto que para diversões públicas (como jogos eletrônicos e bailes) a incidência é de 10%.

Visando implantar maior padronização das alíquotas, encontra-se em vigor tabelas diferenciadas, com aumentos

(8) A lista de serviços profissionais, para efeito de cobrança do imposto, é de autoria da União através da Lei Complementar No. 56 de 15/12/1987. Tal Lei é a reedição da lista de serviços que vinha sendo praticada desde 1968 (Decreto-Lei No. 406 de 31/12/1968). O município de São Paulo regulamentou a última matéria através da Lei No. 10.423 de 29/12/1987 posteriormente alterada pela Lei 10.822 de 18/12/1989 atualmente em vigor.

progressivos anuais. Tais tabelas vêm sendo praticadas desde 1990, com valores estipulados até 1992; sua alíquota mínima foi fixada em 2%, e a máxima, em 10%, conforme já assinalado.

Embora sujeito à progressividade, o ISS definido através de alíquotas fixas para a mesma atividade torna-se um imposto muitas vezes regressivo: a alíquota incidente sobre a atividade, independe do montante do faturamento. A regressividade se dá quando a relação imposto/renda diminui, em decorrência de aumentos de renda. Assim, eventuais aumentos de renda ao longo do ano, bem como diferenciais de renda obtidos pela mesma atividade, não são captados pelo imposto, dado que o recolhimento é anual e fixo para as mesmas atividades.

Estando a cargo dos municípios a definição das alíquotas, os mesmos buscam estabelecer uma relativa proximidade com as praticadas nos municípios vizinhos, objetivando restringir a fuga de contribuintes.

4.2.3 LISTA DE ATIVIDADES PROFISSIONAIS

Conforme assinalado anteriormente, desde a sua criação a definição das atividades profissionais sujeitas à cobrança do ISS esteve a cargo da União. Os municípios desenvolvidos provavelmente foram os que mais se ressentiram das restrições observadas na lista dos profissionais, editada em 1968 e

reeditada em 1987. Os municípios "convivem" a 23 anos com a mesma dificuldade: necessidade de classificar, dentro da referida lista, serviços profissionais específicos, embora nem sempre isto seja possível. No município de São Paulo, por exemplo, foram necessários vinte anos para que o serviço "varrição de rua" fosse incluído na listagem das atividades sujeitas à cobrança do imposto.

Em São Paulo, dada a magnitude do setor de serviços, na área de construção civil o ISS incide somente sobre a mão-de-obra. Tal setor, para efeito da contabilidade nacional, é classificado como "indústria", numa aparente contradição com o setor comércio, classificado como "serviço", e contribuindo para a base de incidência do ISS.

Estes exemplos ilustram a restrição da receita sofrida pelos municípios, decorrente da sua impossibilidade de legislar sobre este imposto. Sem dúvida, a lista de profissões elaborada pela União é o exemplo mais flagrante da falta de autonomia fiscal dos municípios.

4.2.4 ADMINISTRAÇÃO E DESEMPENHO DO ISS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A partir de 1989, um estudo de custo demonstrou que a emissão de carnês individuais de pagamento era mais onerosa do

que o retorno da arrecadação. Diante disto, optou-se pela descentralização do pagamento do imposto, ou pelo que tecnicamente denomina-se autolancamento. Nesta modalidade, o contribuinte adquire sua guia de recolhimento e efetua o pagamento na rede bancária, de acordo com a alíquota de sua atividade profissional.

Com base na sistemática de recolhimento adotada, duas questões se colocam: a chance de ocorrer evasão fiscal, dada a existência de uma certa voluntariedade no pagamento; e a chance desta evasão diminuir, dadas as baixas alíquotas praticadas e a simplificação do recolhimento. De qualquer forma, a nova sistemática, ao simplificar o recolhimento, incorpora a modernização com diminuição de custos, necessária não apenas a nível do municipal, mas no conjunto de impostos do sistema tributário.

O desempenho do ISS está condicionado, prioritariamente, pelo nível da atividade econômica. Sua arrecadação apresenta, ao longo do ano, comportamento sazonal, decorrente de inúmeros fatores, entre os quais o aquecimento das vendas no segundo semestre, as férias e o turismo.

Ao longo da última década, a variação da arrecadação, quando comparada com o ano anterior, apresentou decréscimos nos anos de 1981 - 2,64%, 1983 - 8,48%, 1984 - 10,31%, 1987 - 8,18% e 1988 - 9,96%. Confirmando seu comportamento ciclicamente determinado

pela atividade econômica, ressalta-se seu desempenho no período recessivo verificado entre 1981 e 1983 e aquele pós-Plano Cruzado, 1987-1988 (ver Tabela 10).

O comportamento do ISS nos dez anos observados, quando comparado com o conjunto de receitas próprias, destaca os anos de 1980 e 1989 como sendo o de seu mais baixo desempenho, com participação de 18,25% e 13,91%, respectivamente. Ao contrário, para os anos de 1986 e 1987 - Plano Cruzado, - apresenta o melhor desempenho da década, com participação de 27,25% e 26,19%, respectivamente, sobre a mesma base de comparação. Nem mesmo o desempenho alcançado em 1990, na época do Plano Collor, quando foi facultada a utilização de cruzados novos, alcançando uma participação de 21,38% nas receitas totais, conseguiu superar a arrecadação verificada nos anos do Plano Cruzado (Ver Tabela 8).

Como se verifica, o ano de 1989 foi o de mais baixo desempenho da década, frente ao conjunto das receitas próprias. Houve, porém neste ano, um crescimento de 7,13% da arrecadação vis à vis 1988. Verifica-se uma perda relativa do ISS no primeiro ano de vigência da atual Constituição, fato que pode ser atribuído à entrada dos dois novos impostos, IVVC e ITBI-IV, do que propriamente a uma queda no seu desempenho individual (Ver Tabelas 8 e 10).

Como consequência das alterações introduzidas pela Constituição, o ISS perdeu a base tributária do transporte

interestadual, ficando a seu cargo o transporte intramunicipal. Tal item passou a integrar o ICMS, o qual incorporou também a base tributária do extinto ITC - Imposto sobre Serviços de Transportes e Comunicações-, de competência tributária da União.

CAPÍTULO 5 - TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

A finalidade deste capítulo é analisar as transferências intergovernamentais do estado e da União para o município. Apresentamos inicialmente um quadro comparativo de competências e transferências tributárias pré e pós-Constituição de 1988. Estabelece-se uma caracterização geral e os objetivos das diferentes modalidades do sistema de transferências, procurando demonstrar sua complexidade. Apresenta-se ainda a participação do município de São Paulo nas referidas transferências.

5.1 TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO ÂMBITO DA NOVA CONSTITUIÇÃO

As alterações constitucionais promovidas nas transferências intergovernamentais caracterizaram-se pelo aumento da parcela tributária, transferida aos governos estaduais e municipais, em especial a estes últimos.

Como forma de melhor visualizar tais alterações, o Quadro IV a seguir fornece a competência dos impostos e os percentuais de transferências definidos pela atual Constituição, comparando a atual sistemática de atribuições e transferências tributárias com a anteriormente vigente. Destacam-se os seguintes pontos que

foram objeto de alteração no tocante às transferências tributárias para os municípios:

a) adoção de aumentos gradativos nos percentuais do IR e do IPI destinados ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM: já para o ano de 1988, a Constituição aumentou os recursos de 17% para 20%; em 1989, para 20,5%; em 1990, para 21%; em 1991, para 21,5%. Definiu-se, ainda, que tais percentuais crescerão 0,5% (meio por cento) ao ano até alcançar 22,5%, em 1993;

b) aumento de 20% para 25%, do percentual destinado à Quota-Parte do Município do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços. Ressalta-se que o ICMS teve sua base de incidência ampliada, incorporando cinco impostos extintos, de competência federal: impostos únicos (IUM, IUEE e IULCLG), Imposto sobre Transporte e Imposto sobre Comunicações;

c) o produto da arrecadação do IOF incidente sobre o ouro, quando este é definido como ativo financeiro ou instrumento cambial, caberá em 60% aos municípios de origem;

d) em função da criação do Fundo de Exportação, formado com recursos de 10% do produto de arrecadação do IPI, caberá aos municípios exportadores 25% do que couber ao Estado, de acordo com o critério de rateio da GPM-ICMS; e

e) na modalidade partilha, ampliou-se a permanência de retenção na fonte do IR devido pelo município, passando este a abranger todos os rendimentos pagos pela Administração Direta e Indireta. (1)

Por sua vez, os municípios deixaram de participar em 50% da arrecadação em seu território, do Imposto Territorial Rural - ITR, e do Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos e Causa Mortis, o primeiro de competência da União e o segundo de competência dos estados.

Os estudos consultados apontam um impacto nas receitas próprias e de transferências de 31,2% para o ano de 1993, quando se conclui a implantação da nova sistemática para o conjunto dos municípios brasileiros.(2) Para o conjunto dos municípios paulistas, a estimativa aponta acréscimos da ordem de 30,3% nas suas receitas, para o mesmo ano. (3)

(1) A partilha é o recurso de competência tributária de outra esfera de governo, recurso este que não faz parte de um montante comum de receitas a serem transferidas, segundo critérios estabelecidos. A partilha, neste caso, é o recurso que permanece no município.

(2) SILVA, Fernando Antônio Rezenda da & AFONSO, J. R. R. A reforma fiscal no processo de elaboração da nova Constituição. In: *Textos para Discussão Interna* No. 121. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, nov. 1987. p.53

(3) PANZARINI, Clóvis. O impacto da reforma tributária para as finanças do estado de São Paulo. In: *Textos para Discussão* No. 18. São Paulo, IESP/FUNDAP, ago. 1989. p.9

QUADRO IV: COMPARATIVO DE COMPETÊNCIAS E TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS(*)

CONSTITUIÇÃO DE 1967				CONSTITUIÇÃO DE 1988			
COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	UNIAO	ESTADOS/DF E TERRITÓRIOS	MUNICÍPIOS	COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	UNIAO	ESTADOS E DF	MUNICÍPIOS
I- UNIAO				I- UNIAO			
1. Imp. Importação (II)	100%	-	-	1. Imp. Importação (II)	100%	-	-
2. Imp. Exportação (IE)	100%	-	-	2. Imp. Exportação (IE)	100%	-	-
3. Imp. Renda (IR)	67%	16X(a)	17X(b)	3. Imp. Renda (IR)	53%	21,5X(c)	22,5X(c)
4. Imp. s/Prod. Ind. (IPI)	67%	16X(a)	17X(b)	4. Imp. s/Prod. Ind. (IPI)	43%	29X(d)	25X(d)
5. Imp. Territ. Rural (ITR)	-	-	100%	5. Imp. Territ. Rural (ITR)	50%	-	50%
6. Imp. s/Op. Financ. (IOF)	100%	-	-	6. Imp. s/Op. Financ. (IOF)(e)	100%	-	-
7. Imp. Único s/Miner. (IUM)	10%	70%	20%	extinto(f)			
8. Imp. Un. s/Energ. Eletr. (IUEE)	40%	50%	10%	extinto(f)			
9. Imp. Un. s/Lubr. e Comb. (IULC)	40%	40%	20%	extinto(f)			
10. Imp. s/Transp. (IST)	30%	50%	20%	extinto(f)			
11. Imp. s/Serv. Comunic. (ISC)	100%	-	-	extinto(f)			
II- ESTADOS E DF				II- ESTADOS E DF			
1. Imp. s/Circ. Merc. (ICM)	-	80%	20%	1. Imp. s/Circ. Merc. Serv. (ICMS)	-	75%	25%
2. Imp. s/Veic. Autom. (IPVA)	-	50%	50%	2. Imp. s/Veic. Autom. (IPVA)	-	50%	50%
3. Imp. s/Transm./Bens Imov. (ITBI)	-	50%	50%	3. Imp. s/Transm. Bens ou Direito "Causa Mortis" (ITBD)	-	100%	-
"Inter-vivos e Causa-Mortis"	-	50%	50%	4. Adicional de até 5% IR	-	100%	-
III-MUNICÍPIOS				III-MUNICÍPIOS			
1. Imp. s/Serv. (ISS)	-	-	100%	1. Imp. s/Serv. (ISS)	-	-	100%
2. Imp. s/Prop. Terr. Urb. (IPTU)	-	-	100%	2. Imp. s/Prop. Terr. Urb. (IPTU)	-	-	100%
				3. Imp. s/Transm./Bens Imov. "Inter-Vivos" (ITBI-IV)	-	-	100%
				4. Imp. s/Vendas a Var. Comb. (IVVC)	-	-	100%

(*) Baseado em: ROSA, José Rui Gonçalves. O Sistema Tributário na Nova Constituição. In: O Impacto Financeiro da Reforma nos Recursos Disponíveis da União, Estados e Municípios. Brasília, UNB, 1989, p.120.

(a) Corresponde ao vigente em 1988: 14% Fundo de Participação dos Estados (FPE) e 2% do Fundo Especial (FE).

(b) Corresponde ao Fundo de Participação do Município (FPM) ano de 1988

(c) Corresponde a: 21,5% FPE e 22,5% FPM (não incluso os 3% destinados aos Fundos de Financiamento às regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste). A Constituinte definiu para 1993 os percentuais do FPE e FPM indicados no quadro. Para o ano de 1991 cabe ao FPE 20% e FPM 21,5%, devendo crescer 0,5% ao ano até 1993.

(d) Corresponde a: 21,5% FPE somado a 7,5% do Fundo de Exportação; 22,5% FPM somado 2,5% do Fundo de Exportação (não incluso os 3% destinados aos Fundos de Financiamento às regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste). A Constituinte definiu para 1993 os percentuais do FPE e FPM indicados no quadro. Para o ano de 1991 coube ao FPE 20% e FPM 21,5% devendo crescer 0,5% ao ano até 1993.

(e) O ouro, ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se ao IOF. Neste caso o produto da arrecadação será rateado em: 30% aos Estados, DF ou Território de origem e 70% aos Municípios.

(f) incorporados à base tributária do ICMS.

5.1.1 OBJETIVOS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO ÂMBITO MUNICIPAL BRASILEIRO

As transferências de recursos tributários no Brasil podem ser vistas sob dois aspectos: 1) aos estados e municípios com capacidade arrecadadora, visam ressarcir-los pela não arrecadação do tributo; e 2) às mesmas instâncias, na ausência de base tributária própria, visam diminuir as disparidades regionais.

A Quota-Parte do Município ICMS, ao privilegiar o valor adicionado no município para efeito de rateio, cumpre o papel de ressarcir-lo, em parte, pela utilização de sua base tributária, cabendo aos municípios com maior capacidade de gerar valor adicionado, conseqüentemente, a maior parcela de transferência.

Os critérios de rateio do Fundo de Participação dos municípios ao privilegiar a população (como indicador de necessidades) e o inverso da renda per capita (como indicador das disparidades na base tributária), cumprem a função de distribuir os recursos inter-regionalmente no sentido de minorar suas disparidades.(4)

(4) Os Fundos de Participação com a atual configuração foram criados pela Emenda Constitucional No. 18/65, regulamentada pela Lei No. 5.172/66 (Código Tributário Nacional). Foram alterados pelo Ato Complementar No. 35/67 que definiu no âmbito dos municípios a destinação de 10% do FPM às capitais e 90% aos demais municípios. O Decreto-Lei No. 1881/81 criou a Reserva do FPM, destinando 4% do montante de 90% (3,6% do total do FPM) aos municípios cujo coeficiente do parâmetro "população" tenha resultado o fator 4,0, com população de 156.216 habitantes. Assim do total de 21,5% do FPM (para o ano de 1991; em 1993 alcançará 22,5%), destinam-se 10% às capitais; 86,4% aos municípios não capitais; e 3,6% àqueles com população acima de 156.216 habitantes. Tais percentuais são ainda rateados de acordo com o resultado dos coeficientes "inverso da renda per capita" e "população", privilegiando aqueles municípios com maior população e menor poder aquisitivo. A última alteração

A última afirmativa remete não somente à questão da "justiça fiscal" que se objetiva nestes repasses, mas também ao modo como as diferentes instâncias utilizam estes recursos, sob pena de não se concretizar o objetivo maior pretendido.

No âmbito constitucional, considera-se de fundamental importância a definição clara das responsabilidades e atribuições das diferentes instâncias de governo. Definido tal quadro, os critérios de rateio das transferências devem se pautar prioritariamente por parâmetros técnicos. Os atuais critérios, embora claros e teoricamente distribuídos de maneira a diminuir as disparidades regionais ou ressarcir a localidade pela utilização de sua base tributária, não garantem, por si sós, a aplicação eficiente dos recursos.

Assim, no sentido de "racionalizar" a utilização da verba pública, sugere-se a adoção do parâmetro "eficiência alocativa", ou seja, criação de mecanismos de controle dos recursos repassados. Tal mecanismo funcionaria como critério de transferência, pois diferenciais de produtividade na oferta do mesmo bem, entre distintas localidades, implicaria diminuição e/ou aumento dos recursos transferidos. O critério visa manter, além de controle dos recursos repassados, a necessidade de aperfeiçoamento com igualação de custos. Os municípios procurariam manter, como no caso de alíquotas de um mesmo

(Lei Complementar No. 62/89) regulamentou a Constituinte, reiterando os critérios atuais e remetendo à lei complementar a definição do rateio a partir de 1992, com base no Censo de 1990.

tributo, certa similaridade de custos na oferta do bem ou serviço. Por fim, o mecanismo poderia servir como indicador das necessidades de oferta pública local, na medida em que os recursos estejam sendo efetivamente utilizados a um custo mínimo, de acordo com a região em que se situar a localidade.

Como se sabe os custos da oferta de bens e serviços diferem quando fornecidos por diferentes níveis de governo. Daí o critério economia de escala abordado no segundo capítulo. A adoção deste mecanismo no Brasil obviamente passa por uma decisão política, mas é inegável que, se incorporado aos atuais critérios de repasse, mudaria o "perfil de atuação do setor público".

O que se verifica, até agora, é que a forma de rateio tem efetivamente privilegiado regiões menos desenvolvidas. No ano de 1987, coube à região Nordeste, a título de repasses do Fundo de Participação dos municípios, 52,1% do total dos 34% do IR e do IPI arrecadados no país, cabendo às demais regiões os seguintes percentuais: Norte, 19,6%; Centro-Oeste, 7,1%; Sudeste, 13,9%; e Sul, 7,3%. (5)

A receita líquida per capita dos municípios das regiões Norte/Nordeste e Centro-Oeste cresceu 7,3% ao ano entre 1970 e 1985, enquanto a das regiões Sul/Sudeste cresceu 4,3%, e, no

(5) De acordo com dados do Ministério da Fazenda, publicados periodicamente pela *Revista de Finanças Públicas*.

estado de São Paulo, 1,5%. Note-se que tais recursos são teoricamente destinados a atender as mesmas necessidades.(6)

O que se procura mostrar é que os atuais critérios não garantem que a justiça fiscal ocorra na prática. Há que se pensar em mecanismos que sirvam inclusive como parâmetros para distribuição, que apontem, além da destinação, para o nível de produtividade na aplicação dos mesmos.

Porém, ressalta-se que os números em si não traduzem totalmente a justiça fiscal desejada e que somente num quadro claro de divisão de atribuições e responsabilidades tal questão pode ser resolvida. Infelizmente, a Constituição, ao invés de definir tal estrutura, optou por aumentar os percentuais de participação das instâncias federativas.

Outro importante aspecto, não contemplado nos critérios de repasse das transferências, é o esforço fiscal local. Isto significa que o volume a ser destinado implica que a instância utilize os impostos de sua competência para efetivamente arrecadar receitas, por mínimas que sejam, mas que demonstrem também os limites de sua base tributária. A não-adoção do critério "esforço fiscal" faz com que as instâncias prescindam da arrecadação de impostos próprios, criando um ciclo de dependência federal e/ou estadual.

(6) Baseado em: SERRA, José & AFONSO, José Roberto de. Finanças públicas municipais: evolução, reforma constitucional e perspectivas. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, 193 (36): p.35.

O recebimento líquido e simples das transferências intergovernamentais é "mais fácil", pois não indis põe o poder local com a população e garante, em tese, a oferta de bens sem o esforço local. Talvez o único esforço incorrido seja o dos governantes, no sentido de montarem verdadeiras bancadas de representação nas instâncias decisórias, para não ver alterada a atual forma de transferências.

Como exemplo, pode ser citada uma pesquisa efetuada em 1984 junto a 4 mil municípios brasileiros (apenas administração direta), cujo resultado demonstrou que as receitas com IPTU e ISS representavam, respectivamente, para 61% e 77% do conjunto de municípios, menos de 1% de suas receitas líquidas.

No Brasil, a adoção do critério "exigência de tributos locais" a princípio soa impraticável, em vista das disparidades regionais e da brutal regressividade da carga tributária indireta. Entende-se que a atual sofisticação técnica tributária apresenta perfeita condição de equacionar tal problema e que a impraticabilidade de sua adoção deve ser resolvida no campo político.

5.1.2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO FEDERALISMO FISCAL

Como forma de melhor situar as diferentes modalidades de transferências, faz-se, a seguir, uma breve caracterização geral das transferências intergovernamentais no âmbito do regime federativo fiscal. (7)

a) Transferências de caráter geral

Visam diminuir as disparidades regionais; sua destinação fica a critério da instância recebedora, sendo que os recursos podem ser aplicados em qualquer finalidade (educação, transporte, saúde etc.). Objetivam também complementar as receitas próprias, as quais, por razões de disparidades regionais na base tributária, não têm condições de gerar as receitas necessárias ao atendimento das demandas de bens públicos.

Os municípios recebem atualmente a título de transferência geral da União, o ITR, o IOF do ouro e 85% do FPM, dos quais 25% destinam-se a educação. Do estado são transferidos o IPVA, a QPM-ICMS e o Fundo de Exportação.

As transferências de caráter geral colocam a questão da "liberdade" na aplicação dos recursos e dizem respeito à

(7) Os objetivos teóricos das transferências baseou-se em: UEDA, EURICO H. Finanças municipais e federalismo fiscal. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 333 (38): 14-23, jan./fev./mar. 1978. Optou-se por "adaptar" tais objetivos às formas de transferências no Brasil.

limitação estrutural da instância em efetuar gastos que superem sua capacidade financeira. Por exemplo: o problema habitacional brasileiro coloca a necessidade de programas a nível nacional. O volume dos investimentos necessários é expressivo e de retorno duvidoso, não sendo possível que a localidade assuma para si a responsabilidade de solução do mesmo.

Tal exemplo ilustra o fato de que a definição clara sobre responsabilidades e competências das esferas de governo, é condição necessária para que se corrijam distorções no sistema de transferências, bem como se possibilite a garantia efetiva da justiça fiscal.

O que se verifica é a sobreposição de atribuições no que se considera oferta básica de bens públicos. Por exemplo: o setor de saúde, para o qual tanto os estados como os municípios e o governo federal ofertam serviços; o setor de transporte, que está a cargo basicamente dos municípios, com pequena participação dos estados, mesmo assim em apenas algumas localidades; na área de educação - primária e secundária -, são ofertados serviços a nível dos estados e dos municípios, e na educação superior, estados e governo federal; na área de habitação, os três níveis de governo desenvolvem programas de moradia; por fim, o setor da segurança fica afeto aos estados e à União.

Depreende-se, assim, que a falta de abrangência de muitos dos programas deve-se à extrema descentralização de sua oferta.

**b) Transferências específicas ou vinculadas sem
contrapartida de recursos**

Caracterizam-se pela obrigatoriedade de destinação à serviços públicos específicos. Seu objetivo é capacitar a unidade recebedora para ofertar bens considerados fundamentais do ponto de vista nacional. Teoricamente, busca o alcance de um consumo mínimo dos bens em questão.

A atual Constituição definiu a vinculação de 25% do total do montante transferido de recursos tributários, aos estados e municípios, ao setor de educação. Da mesma forma, as transferências destes recursos dos estados aos municípios obedecem este critério.

No sistema americano, a crítica que se faz às transferências vinculadas, é a dificuldade de se estabelecer consenso sobre o que seja este consumo mínimo. Porém, no Brasil, dado o volume da demanda social, obviamente a crítica não tem pertinência, uma vez que aqui a dificuldade é estabelecer o volume máximo disponível de recursos, que não necessariamente garantirá o alcance do consumo mínimo.

c) Transferências vinculadas com contrapartida de recursos

Assim como as transferências não vinculadas visam garantir o consumo mínimo de bens considerados importantes a nível nacional, as transferências vinculadas com contrapartida objetivam capacitar a unidade recebedora para a oferta de tais bens, porém ressarcindo, teoricamente, a unidade doadora pelos benefícios internos que os mesmos causarem.

Retornando ao exemplo americano, tais transferências têm a função básica de minimizar deficiências alocativas de sub ou superprodução de certos bens sociais. No Brasil, as transferências vinculadas atendem a diversas finalidades. A partir da reforma tributária de 1966, inaugurou-se uma série de modalidades de transferências além das constitucionais, como as de repasses, partilha, transferências não tributárias ou "negociadas". O Quadro IV, a seguir, mostra, em relação ao PIB, quanto representaram as transferências da União entre os anos de 1980 e 1987.

QUADRO V

ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO - 1980-1987

% do PIB

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA	TRANSF. TRIBUTÁRIAS	TRANSF. NÃO TRIBUTÁRIAS
1980	9,36%	1,60%	0,45%
1981	9,00%	1,58%	0,69%
1982	9,50%	1,68%	0,72%
1983	9,58%	1,53%	0,69%
1984	9,08%	1,56%	0,58%
1985	9,18%	2,04%	0,86%
1986	9,12%	2,31%	0,67%
1987	8,08%	2,14%	0,96%

Receita tributária: Imposto de Renda, sobre Produtos Industrializados, Operações Financeiras, Exportações, Importações, Territorial Rural, únicos, sobre Transporte e sobre Comunicações mais as contribuições do orçamento fiscal.

Transferências tributárias: Fundo de Participação do Estado, Fundo de Participação do Município, Fundo Especial, cotas dos impostos únicos, sobre Transporte, e da extinta TRU; e cota do salário-educação (não inclui o ITR).

Transferências não tributárias: outras Transferências Intergovernamentais (exceto SINPAS).

Fonte: AFONSO, José Roberto Rodrigues. Despesas da União com transferências a outros níveis de governo: conceitos e evolução recente. *Revista de Finanças Públicas*. Brasília, 373: p.46, jan./mar. 1988.

Observa-se que as transferências não tributárias provêm de receitas tributárias, sendo usual chamá-las "não tributárias" por não utilizarem as mesmas regras das transferências constitucionais. Em geral, financiam programas locais, e são liberadas pelo governo federal a título de "operações de crédito", caracterizando-se por critérios pouco claros.

No município de São Paulo, as operações de crédito apresentaram uma média de participação em relação às receitas totais de 17,70% entre os anos de 1980 e 1988. Observe-se que, a partir da Constituição, entre 1989 e 1990, as mesmas pontuaram em 8,14% (Ver Tabela 12).

Supõe-se que o aumento das transferências tributárias, que na prática diminuiu a capacidade de financiamento do governo federal, tenha como consequência um declínio nas "transferências não tributárias".

5.2 TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO

5.2.1 QUOTA PARTE DO MUNICÍPIO DO IMPOSTO DE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS - QPM-ICMS(8)

Os municípios brasileiros viram aumentada de 20% para 25% a parcela de sua participação no total arrecadado pelo ICMS. Anualmente, a partir do cálculo do Valor Adicionado - V.A., os municípios têm suas participações relativas alteradas no rateio da QPM-ICMS. O V.A. é a expressão monetária da diferença entre entradas e saídas de mercadorias, acrescida do valor das prestações de serviços em cada ano civil. Note-se que o V.A., como no conceito econômico, incorpora somente o que foi agregado em cada "ciclo produtivo". No caso do ICMS, incorpora somente o

(8) O estudo limita-se a analisar o papel fiscal da transferência QPM-ICMS, sem contudo se ater a aspectos da regressividade do ICMS.

valor agregado em cada fase de circulação da mercadoria ou serviço.

Os atuais repasses obedecem as seguintes proporções: (9)

a) três quartos, no mínimo, na proporção do V.A., definidos a partir da relação do V.A. do município com o V.A. do estado, tomando-se como base aquele apresentado nos dois últimos exercícios anteriores ao da apuração;

b) até um quarto, de acordo com o que dispuser a lei estadual, e no caso de territórios, a lei federal.

A partir das proporções estabelecidas acima, o estado de São Paulo regulamentou, para efeito de rateio aos municípios, os seguintes percentuais:

a) 80% na proporção do V.A. conforme estabelecido em legislação da União;

b) 13% de acordo com a população do município;

c) 5% com base na relação entre a receita própria de impostos do município e o total das receitas de impostos próprios dos demais municípios paulistas;

(9) Os critérios de repasse estão contidos na Lei Complementar No. 63 de 11/01/1990, de autoria da União.

d) 2% de acordo com o resultado da divisão do valor correspondente a este percentual pelo número de municípios do estado.

Comparativamente à legislação anterior, a participação dos municípios no rateio da QPM-ICMS praticamente não se alterou.

Observa-se que os critérios de rateio da QPM-ICMS, na definição do índice de participação dos municípios, privilegiam o V.A. Assim os municípios recebem parte da arrecadação gerada em seu território.

O instrumento de apuração do V.A. é a DIPAM - Declaração de Dados Informativos Necessários à Apuração dos índices de Participação dos Municípios Paulistas no Produto da Arrecadação do ICMS.

Participam do cálculo do V.A. inclusive as mercadorias isentas do ICMS, como jornais, revistas, operações e serviços que se destinem ao exterior, derivados de petróleo e energia elétrica a outros estados, mais o imposto devido ou antecipado calculado no ano em questão.

A DIPAM é preparada pelos contribuintes e enviada à Secretaria da Fazenda Estadual e aos municípios até o final do mês de março de cada ano. A Secretaria da Fazenda Estadual, por sua vez, efetua a totalização, tendo como prazo final o mês de

junho para divulgação dos índices de participação provisórios dos municípios na QPM-ICMS. É facultativo aos municípios efetuarem eventuais correções nos índices até trinta dias desta divulgação, em três possibilidades: divergência da totalização do V.A. apurado pelo estado em relação ao dos municípios, faltas ou inexatidões nos dados preenchidos pelos contribuintes e omissão pelos contribuintes da entrega dos mesmos.

No município de São Paulo, atualmente são preenchidos cerca de 280 mil DIPAM's. O dado fornecido ao estado é uma amostragem de grandes contribuintes.

Para apuração do percentual "população", o governo do estado vem utilizando o Censo Populacional do IBGE do ano de 1980, que efetivamente não reflete o aumento populacional ocorrido na última década. O item "relação da receita própria de impostos do município com os demais" é baseado nos balanços contábeis fornecidos pelos próprios municípios. Tal critério não apresenta nenhuma dificuldade de apuração.

A legislação em vigor faculta aos municípios a fiscalização dos documentos fiscais das mercadorias transacionadas em seu território e o acesso aos dados de apuração dos índices de participação, abrindo a possibilidade de verem seu índice de participação alterado na QPM-ICMS, mediante as situações já citadas.

5.2.1.1 PAPEL FISCAL DA QPM-ICMS

A transferência da QPM-ICMS é o item mais importante das receitas próprias dos municípios com capacidade de gerar V.A. No estado de São Paulo, catorze cidades detêm 82% da receita tributária do estado, ao passo que 558 municípios detêm somente 18%. (10)

A participação do município de São Paulo pode ilustrar esta afirmativa, uma vez que transferência da Quota-Parte do Imposto teve participação média de 38% em relação às receitas próprias no período de 1980 a 1988 (Ver Tabela 8)

O que se verifica, no entanto, é que do total de 25% destinados à QPM-ICMS, coube à cidade de São Paulo, nos anos de 1989 a 1991, logo após a Constituição, os seguintes índices de participação no rateio: 33,99%, 30,71% e 30,68%. Isto significa que do total arrecado pelo ICMS no estado de São Paulo, a cidade respondeu, nos anos em questão, por cerca de 32% do V.A., sendo que, pelos critérios de rateio, coube efetivamente ao município, nos mesmos anos, 8% do total do V.A.

Mesmo com o atual aumento do percentual de participação dos municípios, sem dúvida cabe ao estado o grosso da arrecadação do

(10) SOUZA, Célia Regina de. Reforma tributária: as finanças municipais saem do vermelho. Revista CEPAM. São Paulo, 3 (1), p.10, jul./set. 1990.

mais importante imposto do país, depois do IR e do IPI, estes de competência da União

Neste ponto, cabe lembrar a chamada "operação desmonte" implantada em 1989. Em linhas gerais, a preocupação foi retirar do orçamento federal parcela dos recursos que seriam destinados aos estados e municípios, muito mais em função da perda de receitas da União (pela extinção de impostos e aumento dos percentuais nos fundos), do que efetivamente da descentralização de atribuições com a contrapartida de recursos. A descentralização de recursos passaria necessariamente por alterações na estrutura dos fundos do governo federal e na QPM-ICMS, mas o aumento nos percentuais de participação nas referidas transferências foi a forma encontrada para não se definir uma reformulação no sistema de atribuições.

A operação desmonte definiu o papel do Sistema Unificado de Saúde - SUDS, e a municipalização do ensino educacional básico. O recebimento de tais verbas é ainda permeado por fatores de ordem política. Na cidade de São Paulo, por exemplo, os repasses da União ao setor da saúde, via governo do estado, encontravam-se retidos por este desde outubro de 1989; apenas em abril de 1990 o repasse foi efetivado pelo seu valor nominal, enquanto a inflação acumulada no período atingia um patamar de 1.695%

A dimensão das diferenças regionais existentes no país justifica a necessidade de políticas de rateio diferenciadas para os diversos estados e municípios da federação. Os critérios dos fundos federais, definidos para dar conta de tais diferenças, ainda não conseguiram dar uma resposta técnica e unificada às heterogeneidades econômicas e sociais dos estados e municípios, descaracterizando as decisões de caráter político observadas no rateio das mesmas.

O retorno relativamente pequeno em relação a participação dos municípios no Valor Adicionado, em especial nas grandes cidades, vem confirmar que o critério definido para a QPM-ICMS necessita de reformulações dentro de uma política global de alteração das transferências.

Da mesma maneira que os fundos privilegiam regiões desprovidas de base tributária de impostos próprios, o rateio do ICMS, em conjunto com a autonomia em legislar sobre os impostos próprios, poderia equacionar a divisão de recursos dos municípios "ricos". Isto só é possível no sistema federativo, quando definido a nível da União, com abrangência para todo o país.

5.2.1.2 PARTICIPAÇÃO DA QPM-ICMS NAS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A participação média da QPM-ICMS nas receitas próprias do município entre 1980 e 1990, foi de 38,96%. Se considerado individualmente, é o item mais significativo do quadro de receitas. Na década em questão, seu mais baixo desempenho foi nos anos de 1983 e 1984, confirmando seu comportamento cíclico frente ao nível de atividade econômica. Como se sabe, o período caracterizou-se por queda do produto com inflação ascendente (ver Tabelas 7 e 8).

Como forma de melhor visualizar os acréscimos da QPM-ICMS decorrentes da Constituição de 1988, o Quadro V sistematiza a variação média real dos repasses nos anos de 1989 e 1990, comparando-os com os repasses médios entre 1980 e 1988. Observe-se que os ganhos são significativos no primeiro ano de vigência do novo percentual destinado à QPM-ICMS. Em 1989, as receitas médias da QPM-ICMS foram superiores em 95,5% quando comparadas com sua média de ingresso entre 1980 a 1988. Em 1990 o acréscimo representou 69,31% em relação à mesma média. O resultado obtido demonstra que a QPM-ICMS teve sua receita média 82,40% superior quando comparada com os ingressos entre 1980 e 1988.

QUADRO VI

VARIAÇÃO MÉDIA REAL DOS REPASSES DA QPM-ICMS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO-1980-1990

ANOS	EM RELAÇÃO À MÉDIA 80/85	EM RELAÇÃO À MÉDIA 86/88	AUMENTO MÉDIO REAL 89/90
------	-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------

1989	110,90%	80,07%	95,49%
1990	81,25%	57,37%	69,31%
MÉDIA	96,08%	68,72	82,40%

Fonte: Elaborado a partir da Tabela 7.

Tal desempenho, no entanto, se ponderado por sua participação relativa nas receitas próprias do município, tem como resultado o o impacto verificado pós-Constituição. O Quadro VI sistematiza estas informações.

QUADRO VII

IMPACTO MÉDIO DA QPM-ICMS NAS RECEITAS PRÓPRIAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO PÓS-CONSTITUIÇÃO 1988

ANOS	EM RELAÇÃO À MÉDIA 80/85	EM RELAÇÃO À MÉDIA 86/88	IMPACTO MÉDIO 89/90
------	-----------------------------	-----------------------------	------------------------

1989	41,54%	31,52%	36,53%
1990	30,42%	22,58%	27,28%
MÉDIA	35,98%	27,05%	31,52%

Fonte: Elaborado a partir do Quadro V e da Tabela 8; o impacto médio 1989-1990 é resultado do acréscimo médio real ponderado pela participação relativa média dos anos indicados.

Os resultados obtidos demonstram que o impacto da QPM-ICMS pós-Constituição de 1988 foi responsável por um acréscimo médio

de 31,52% quando comparado com a média de repasses entre 1980 e 1988. Observa-se que, em 1989, primeiro ano de vigência da atual sistemática, o item "Transferências do Estado" em relação às receitas próprias deu um salto de 41,20%, para 46,45%, "puxado" em grande medida pelo aumento da participação do ICMS; apesar de, no mesmo ano, o conjunto das receitas próprias apresentar decréscimo de 21,72% em relação a 1989 (ver Tabelas 7 e 8).

Sem dúvida, o incremento da participação dos municípios no rateio da QPM-ICMS aumentou o patamar das receitas de Transferências do Estado. Apesar de o ano de 1990 apresentar índices de preços beirando a hiperinflação e adoção de plano econômico recessivo, em 1989 e 1990 respectivamente, houve, aumentos de 181,78% e 160,43% destas transferências, quando comparadas ao início da década (ver Tabela 9).

Porém, ao conjunto das receitas arrecadadas, pode ser atribuído o aumento do patamar das receitas próprias do município, mais do que o aumento da participação no rateio do ICMS. Os impostos e taxas arrecadados pelo município ainda lideram, na composição das receitas próprias, o grosso da receita, com participação nos anos de 1989 e 1990 de 55,16% e 49,42%, respectivamente, ao passo que as Transferências do Estado apresentaram participação de 41,20% e 46,45% para os mesmos anos. Tais acréscimos denotam o esforço fiscal municipal no tocante às receitas arrecadadas (ver Tabela 7).

5.2.2 IPVA

O IPVA é o sucedâneo da extinta Taxa Rodoviária Única - TRU. Cabe ao município 50% do produto da arrecadação deste imposto estadual, que recai sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios.

Tais recursos caracterizam-se como partilha, pois o repasse se dá quando do recolhimento do tributo ocorrido nos municípios.

O desempenho médio do IPVA, entre 1986 e 1990, com relação ao conjunto de receitas próprias do município, foi de 1,65%. O melhor desempenho para este período foi no ano de 1986, com 3,38%. Por sua vez, a extinta TRU apresentou participação média de 1,27% entre 1980 e 1986 (ver Tabela 8).

As alíquotas atuais são diferenciadas pelo ano e tipo de veículo e combustível e aplicadas sobre o valor total do veículo. Assim, para 1991, os veículos a álcool contribuem com 2,5%, gasolina, com 4,5%, e diesel, quando se destinar a transporte de carga, com 2,5%, e 4,5% para veículos luxo.

5.2.3 FUNDO DE EXPORTAÇÃO

Como forma de ressarcir os estados e municípios da isenção fiscal concedida a produtos manufaturados destinados a exportação, foi criado o Fundo de Exportação.

Os recursos para constituição do Fundo são de 10% do produto de arrecadação do IPI. A distribuição é proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados nos respectivos estados. O critério de rateio define que a nenhum estado caberá mais de 20% do total do Fundo, sendo que, na ocorrência de excedente, este deverá ser rateado de acordo com o mesmo critério de proporcionalidade.

Os municípios exportadores participam em 25% do que couber ao estado, divididos de acordo com o mesmo critério de rateio da QPM-ICMS.

A criação deste Fundo era uma reivindicação antiga das regiões exportadoras, que se viam, do ponto de vista fiscal, prejudicadas em função da isenção tributária dos referidos produtos.

Para o município de São Paulo ainda não está disponível a contabilização individualizada desta receita e, portanto, não há como inferir o impacto nas receitas decorrente da Constituição de 1988.

5.3 TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO

5.3.1 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO

Os atuais Fundos de Participação tiveram seu perfil delineado a partir da reforma tributária de 1966. O Quadro VII a seguir, mostra a evolução dos percentuais de participação dos impostos federais - IR e IPI -, destinados aos Fundos de Participação. Aponta-se inclusive os percentuais definidos, a serem praticados, pela Constituição de 1988.

QUADRO VIII

PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DA RECEITA DO IR E DO IPI NOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO CONSTITUCIONAIS-1966-1993

ANOS	FPE	FPM	FUNDO DE EXPORTAÇÃO	FUNDO ESPECIAL(*)	TOTAL(%)
1966-68	8,0	10,0	-	2,0	20,0
1969-75	5,0	5,0	-	2,0	12,0
1976	5,0	6,0	-	2,0	14,0
1977	7,0	7,0	-	2,0	16,0
1978	8,0	8,0	-	2,0	18,0
1979-80	9,0	9,0	-	2,0	20,0
1981	10,0	10,0	-	2,0	22,0
1982-83	10,5	10,5	-	2,0	23,0
1984	12,5	13,5	-	2,0	28,0
1985	14,0	16,0	-	2,0	32,0
1986	14,0	16,0	-	2,0	33,0
1987-88(**)	14,0	17,0	-	2,0	33,0
1988	18,0	20,0	-	3,0	41,0
1989	19,0	20,5	10,0	3,0	52,5
1990	19,5	21,0	10,0	3,0	53,5
1991	20,0	21,5	10,0	3,0	55,0
1992	20,5	22,0	10,0	3,0	55,5
1993	21,5	22,5	10,0	3,0	57,0

(*) Até 1988, FE - Fundo Especial. A partir de 1988, passou a se chamar Fundo de Financiamento Produção das regiões NO/NE/CO.

(**) Até o mês de Outubro. Fonte: ROSA, José G. H.O Impacto financeiro da reforma tributária nos recursos disponíveis da União, estados e municípios". In: *O sistema tributário na nova constituição*. Brasília, UNB, 1989. p.117-118

De acordo com estes dados, os percentuais de participação ao longo dos anos foram sistematicamente acrescidos. Tais acréscimos em grande medida decorreram da impossibilidade da manutenção de centralismo fiscal da reforma de 1966, tanto em termos políticos como econômicos.

No âmbito dos municípios, a partir de 1984 verificou-se aumentos dos percentuais, maiores que os concedidos aos estados, na participação dos fundos. Em 1987, este percentual superou o do estado em 1%. Os aumentos da parcela dos tributos federais destinados aos Fundos de Participação deveu-se em grande medida ao fortalecimento político regional, decorrente das eleições para governadores em 1982 e prefeitos em 1984.

Como levantado anteriormente, os Fundos de Participação tem a função fiscal de ser um equalizador das receitas tributárias, remetendo a regiões menos desenvolvidas maior parcela de recursos.

Assim, o município de São Paulo, tem participação relativamente maior que outras capitais devido ao parâmetro "população". Cabe às capitais, na distribuição do FPM, o total de 10%, divididos pelo produto de dois coeficientes: o primeiro, proporcional a um coeficiente individual de acordo com a relação

de sua população com as dos demais municípios capitais; o segundo de acordo com o coeficiente inverso da renda per capita.(11)

A transferência do FPM para o município de São Paulo, tem participação modesta em relação à receita própria. Apresentou desempenho médio de 0,4%, no período de 1980 a 1988. Porém, os acréscimos dos percentuais destinados ao fundo confirmam as receitas crescentes, quando comparadas com os anos do início da década; em todos os anos, os repasses superaram aquele verificado para o ano de 1980. Verificaram-se decréscimos anuais somente em 1983 e 1987. O ano de maior incremento foi 1985, onde o percentual de participação saltou de 13,5% para 16,0% e, como consequência, o patamar de participação das Transferências da União saltou de 2,51% em 1984 para 5,81% em 1985 em relação às receitas próprias. Tal patamar somente se alterou a partir de 1988, com índices de participação de 4,51%, 3,64% e 4,13% nos anos de 1988, 1989 e 1990, respectivamente (ver Tabelas 8,9 e 10).

As alterações constitucionais no âmbito das transferências da União, trouxeram pequenas mudanças nas receitas próprias do município de São Paulo.

(11) Ver tabelas 15 e 16 que indicam os percentuais de participação em vigor para os parâmetros "população" e "inverso renda per capita".

5.3.2. IMPOSTO TERRITORIAL RURAL - ITR

A partir da Constituição de 1988, os municípios deixaram de participar em 50% da arrecadação em seu território do Imposto Territorial Rural - ITR.

O tratamento fiscal dispensado a este imposto no âmbito da União e as características essencialmente urbanas do município de São Paulo justificam o desempenho de tal item no quadro de receitas do município. (12) A média de participação no conjunto de receitas próprias foi de 0,03% entre 1980 e 1987 (ver Tabela 8). A partir de 1988, em virtude da redução do percentual de transferência, o desempenho é tão residual, que só pode ser detectado em valores absolutos (ver Tabelas 7 e 11).

O objetivo fiscal da transferência do ITR, se efetivamente cumprisse um papel de imposto produtivo, seria ressarcir os municípios pela utilização de sua base tributária para efeito de cobrança. Teria um papel de equalizador de receitas, concedendo maior volume arrecadado aos municípios rurais. Porém, a atual Constituição não alterou sua função fiscal, nem tão pouco acénou com a possibilidade de alteração por legislação complementar.

(12) As características fiscais do ITR, bem como críticas à atual forma de cobrança, ver: SILVA, Lytha Spindola. *Complexidade e Ineficiência: a tributação da renda agrícola no Brasil*. Universidade de Brasília, 1986. dissertação, v. II, apêndice "B", p.230-260.

CAPÍTULO 6 - CONCLUSÕES

A análise sistemática da estrutura tributária do município de São Paulo na década de 1980, do ponto de vista do grau de autonomia fiscal, possibilitou as seguintes conclusões:

Comparando as constituições que antecederam a Constituição de 1988, esta somente encontra semelhança, do ponto de vista do número de impostos e participação nos recursos das outras esferas de governo, em dois períodos: 1934-1937 e 1945-1965. Mostrou-se que a descentralização de recursos não faz parte da história federalista brasileira, dado que somente por 23 anos os municípios exerceram parcialmente as decisões de cobrança e gasto de seus recursos.

O conteúdo descentralizante da Constituição de 1988 desfigura-se, pela ótica do federalismo, na medida em que não há definições claras de competências e responsabilidades dos três níveis de governo. Tal lacuna traz como consequência a prática de um federalismo normativo e formal, visto que recai sobre o município a oferta de programas nem sempre compatíveis com sua capacidade financeira.

O IPTU sofreu queda acentuada e sistemática, explicada em grande medida pela administração local do imposto através da desatualização da Planta Genérica de Valores. Os avanços constitucionais advindos da possibilidade de dotar o IPTU como

mecanismo de administração urbana, através da extrafiscalidade, podem ser neutralizados visto que sua implantação efetiva depende de legislação da União.

A nova competência tributária municipal, o ITBI-IV, foi consequência da não-implantação de um amplo imposto sobre o patrimônio proposto inicialmente nos trabalhos constitucionais. Seu desempenho arrecadatário mostrou-se residual no município de São Paulo, vindo a confirmar o tratamento dispensado ao mesmo na atual Constituição. Porém, ao incidir na mesma base tributária do IPTU, traz facilidades em sua administração. Adicionalmente, dada a expressividade do setor imobiliário paulistano, pode se tornar uma importante fonte de recursos.

A nova Carta abre possibilidades para a cobrança efetiva da Contribuição de Melhoria, visto que alterou a concepção do tributo decorrente da "valorização" para "beneficiamento", conceito este que, por várias ocasiões, justificou sua impraticabilidade.

O ingresso do IVVC no quadro de competência tributária municipal foi decorrência da extinção do IULCLG, de competência da União. Sua capacidade de arrecadação encontra-se restrita no município de São Paulo, tendo em vista a definição da alíquota máxima nacional. Defendeu-se que a possibilidade de alíquotas diferenciadas poderia funcionar como "parâmetro de eficiência",

sendo que a menor alíquota seria dada pelo município mais eficiente.

Os novos impostos - ITBI-IV e IVVC - promoveram impacto médio, em 1989 e 1990, de 8% nas receitas próprias do município de São Paulo, quando comparadas com sua evolução entre 1980 e 1987.

O desempenho fiscal do ISS deve-se em grande medida a mais à magnitude do setor terciário paulistano do que às alíquotas praticadas, aspecto positivo visto que diminui o risco de sonegação. A adoção do autolancamento para efeito de cobrança, em vigor a partir de 1989, incorporou a modernização com diminuição de custos. Critica-se que o município não desfruta de total autonomia para legislar sobre o ISS, uma vez que a elaboração da "Lista de Serviços" sujeitos a incidência do imposto encontra-se sob iniciativa da União.

O ganho fiscal em decorrência da Constituição deu-se fundamentalmente com o aumento significativo na participação da Quota-Parte do Município no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. O ganho médio real das receitas próprias nos anos de 1989 e 1990 foi de 31,52%, quando comparado com os anos de 1980 a 1988. O município de São Paulo respondeu, nos anos em questão, por cerca de 32% do valor adicionado gerado no estado de São Paulo, sendo que, pelos novos critérios de rateio, coube

efetivamente ao município 8% do Valor Adicionado, demonstrando que o grosso da arrecadação da cidade destina-se ao estado.

Apesar do aumento significativo da QPM-ICMS, o incremento do patamar de receitas pós-Constituição pode ser atribuído ao conjunto das receitas arrecadas pelo município. Os impostos e taxas arrecadados pelo município ainda lideram, na composição das receitas próprias, o grosso da receita, com participação, nos anos de 1989 e 1990, de 55% e 49%, respectivamente, ao passo que as Transferências do Estado apresentaram participação de 41% e 46% para os mesmos anos.

O desempenho tributário do repasse do IPVA é residual no quadro de receitas próprias, mas, por se caracterizar como um repasse sem vinculação ao gasto, traz facilidades à sua destinação.

A criação do Fundo de Exportação veio compensar os municípios exportadores, que se viam prejudicados pela isenção tributária dos referidos produtos. Não foi possível avaliar o desempenho deste novo item de receita no município de São Paulo, visto que os repasses se fazem em conjunto com a QPM-ICMS.

O Fundo de Participação do Município cumpre o papel de equalizador das disparidades regionais do país. Contudo, os atuais critérios de rateio não garantem a diminuição das desigualdades regionais. A partir de tal constatação, sugeriu-se

a adoção dos parâmetros "esforço fiscal" e "eficiência alocadora". O primeiro objetiva diminuir a dependência fiscal, e até política, das instâncias do governo central, e o segundo diz respeito à criação de mecanismos de controle sobre a aplicação dos recursos transferidos.

O município de São Paulo, por sediar a capital do estado e caracterizar-se como um centro urbano com renda per capita superior aos demais municípios brasileiros, tem participação minoritária no rateio do Fundo de Participação do Município, bem como no Imposto Territorial Rural.

O estudo conclui que a Constituição de 1988 provocou ganhos significativos ao município de São Paulo no âmbito da transferência da QPM-ICMS, receita esta gerada fundamentalmente no próprio município, comprovando que a estrutura tributária própria foi responsável pelo aumento do patamar de receitas pós-Constituição. Tal constatação deixa claro que a iniciativa da União de legislar em pelo menos três impostos de competência tributária municipal compromete em muito o desempenho e a autonomia fiscais municipais.

ANEXO ESTADÍSTICO

MÉTODO PARA CONSTRUÇÃO DAS TABELAS

A) FONTE DOS DADOS

Os dados financeiros do presente trabalho foram coletados dos balanços contábeis anuais do município de São Paulo de 1980 a 1989. *Exceção feita às receitas tributárias de impostos e Contribuição de Melhoria, onde utilizou-se dados fornecidos pelos respectivos setores arrecadadores.

O balanço contábil anual é o resultado dos balancetes mensais, publicados mensalmente até trinta dias após o término do mês imediatamente anterior (exigência da Lei Federal No. 4.320/64) pelo valor nominal da receita executada. Assim, o balanço final é o resultado da soma dos valores nominais de cada mês.

Para o ano de 1990, utilizou-se o último balancete do ano, agregando as receitas em categorias econômicas, tais como nos anos anteriores, exceto para a receita tributária própria de impostos e Contribuição de Melhoria.

B) ESCOLHA DO DEFLATOR

O índice utilizado foi o índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas, IGP-DI/FGV. Tal escolha se deu porque:

- o índice não sofreu alterações em sua metodologia de cálculo ao longo dos dez anos (1980 a 1990) em que se efetuou a coleta dos dados para o estudo de seu comportamento;

- não existe de um índice municipal próprio;

- o único índice "regional" (ICV-FIPE) não se mostrou adequado, pois reflete aumentos no custo de vida, não apropriados para utilização em receitas públicas.

Por fim, ressalta-se que todos os valores encontram-se em valores reais de junho de 1991. Na verdade, optou-se por um "inflacionamento" em vez de deflacionamento. Embora seja praxe o deflacionamento com base no primeiro ano de observação, julgou-se que a informação relevante é a razão entre os números. Tal razão é possível de ser obtida desde que os números reflitam a mesma base.

C) TRATAMENTO DIFERENCIADO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS ARRECADADAS

A ênfase do presente trabalho recai no comportamento dos tributos arrecadados (IPTU/ISS/IVVC/ITBI e Contribuição de Melhoria). Para tanto, optou-se, para este bloco, pelo deflacionamento mensal.

A Tabela 1 demonstra - exemplificando através do IPTU - que a arrecadação real é subestimada quando deflacionada pela média aritmética e ou média geométrica - a última em menos intensidade - quando comparada ao deflacionamento mensal.

Assim, para os anos de 1980 a 1990, utilizou-se o deflacionamento mensal para o IPTU, e o ISS. O mesmo tratamento foi dado ao ITBI-IV, IVVC e Contribuição de Melhoria nos anos de 1989 e 1990. Única exceção feita a este bloco de tributos foi a Contribuição de Melhoria do ano de 1987, onde se utilizou o deflacionamento pela média geométrica anual, dado que não ocorreu contabilização mensal nos balancetes, a arrecadação deste tributo figura somente enquanto dado anual.

Para as demais receitas, o deflacionamento, baseado na perda mostrada na Tabela 1, foi efetuado pela média geométrica anual.

D) CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS POR CATEGORIA ECONÔMICA

(Tabelas 3 a 6)

A = RECEITA CORRENTE

A = Receita Tributária

Receita Patrimonial

Receita Industrial e de Serviços

Receitas de Transferências Correntes

Demais Receitas Correntes

B = RECEITA DE CAPITAL

B = Receita de Alienação de Bens

Receita de Transferência de Capital

C = TOTAL DA RECEITA PRÓPRIA

C = (A + B)

D = OPERAÇÕES DE CRÉDITO

E = RECEITA TOTAL

E = (C + D)

E) DEMAIS TABELAS

RESUMO RECEITAS PRÓPRIAS (Tabelas 7 a 10)

Agrega as categorias econômicas em três blocos: RECEITAS ARRECADADAS, TRANSFERÊNCIAS ESTADO, TRANSFERÊNCIAS UNIÃO, como resultado da receita própria real, não incluindo operações de crédito.

No primeiro bloco figuram as receitas tributárias próprias: impostos, taxas e outras receitas que são o resultado da receita patrimonial, industrial, serviços, outras receitas correntes, alienação de bens, transferências a instituições privadas e, finalmente, outras receitas de capital.

No segundo bloco figuram as transferências, com a mesma classificação da tabela de categorias econômicas. Optou-se por mostrar separadamente as receitas de transferências extintas, pois algumas continuam sendo repassadas ao município com outra denominação (por exemplo, o IPVA).

Finalmente no terceiro bloco, figura a mesma classificação da tabela de categorias econômicas, com exceção do IULCLG, onde englobou-se os repasses de mesma denominação do item "Transferências Correntes" e "Transferência de Capital" da Tabela 3. Faz parte deste bloco ainda, no item "Outras" da Tabela 3 os itens "Auxílios" e "Outras Transferências da União".

RESUMO RECEITAS TOTAIS (Tabelas 11 a 14)

Baseada na tabela de receitas próprias, esta sequência de tabelas inclui as receitas obtidas através de operações de crédito externas e internas.

TABELA 1 : ARRECADAÇÃO IPTU - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
COMPARAÇÃO DE DEFLATORES

(CR\$ JUNHO/91)

ANO	VALORES	REAIS	ARRECADADOS	DIFERENÇAS NO USO			PERCENTUAL ARRECADADO POR TRIMESTRE			
	DEFLATOR	DEFLATOR	DEFLATOR	DE DEFLATORES						
	MÉDIO ANUAL	MÉDIO ANUAL	SEMESTRAL	(A-C)	(B-C)	(A-B)	1o.	2o.	3o.	4o.
	ARITMÉTICO	GEOMÉTRICO		A	B	A				
	(A)	(B)	(C)							
1980	110.735.142,542	113.443.719,667	119.410.694,109	(7.83)	(5.26)	(2.45)	26.4	36.7	30.5	6.1
1981	101.063.333,158	102.810.598,939	99.008.655,377	2.03	3.70	(1.73)	13.6	33.2	29.7	23.1
1982	111.859.395,025	114.016.914,551	112.764.063,205	(0.81)	1.10	(1.93)	23.3	30.2	26.5	19.9
1983	84.008.003,574	89.202.167,603	90.206.939,467	(7.30)	(1.12)	(6.19)	25.1	34.6	25.3	14.8
1984	61.613.633,764	65.157.277,422	68.486.056,813	(11.15)	(5.11)	(5.75)	33.7	27.6	24.1	14.3
1985	52.078.831,592	55.029.871,260	56.806.306,402	(9.08)	(3.23)	(5.67)	26.8	32.5	25.3	15.0
1986	57.148.808,901	57.310.538,968	57.802.057,510	(1.14)	(0.86)	(0.28)	30.0	29.6	23.9	16.4
1987	41.998.344,630	46.802.668,008	53.156.783,663	(26.57)	(13.58)	(11.44)	42.3	27.9	18.8	10.6
1988	29.367.126,018	37.646.705,745	60.443.130,221	(105.84)	(60.57)	(28.19)	58.1	33.5	6.2	2.0
1989	18.596.559,423	27.792.117,575	53.827.969,737	(189.45)	(93.68)	(49.45)	57.8	37.3	3.3	0.9
1990	40.271.151,000	56.205.587,000	57.142.162,838	(18.38)	(1.67)	(16.44)	32.3	30.5	22.6	14.2

Fonte: Balancos Contábeis/PMSP

Índice: IGP-DI/FGV

TABELA : 2 IPTU - 1980/1990
ARRECADACAO PERCAPTA
PARTICIPACAO RESIDENCIAS E TERRENOS

ANOS	ARRECADACAO PERCAPTA 80=100	% RESIDENCIAS NA ARRECADACAO	% DOS TERRENOS NA ARRECADACAO
1980	100.00	50.42	15.14
1981	(20.08)	50.50	11.50
1982	(10.05)	50.61	10.84
1983	(30.57)	49.61	16.21
1984	(48.22)	50.37	16.11
1985	(58.41)	51.54	14.29
1986	(58.77)	52.48	13.33
1987	(57.62)	51.20	14.72
1988	(54.05)	42.67	13.72
1989	(66.04)	45.82	12.56
1990	(60.62)	27.70	16.21

FONTE: PMSP/SF/RI
(*) Previsao

TABELA 3: RECEITA REAL POR CATEGORIA ECONOMICA 1980-1990

(em mil Cr\$ junho/91)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
RECEITA CORRENTE	553,352,240	487,659,863	551,962,523	464,551,134	407,487,994	460,861,491	537,890,560	512,826,490	527,783,623	935,618,594	721,150,361
TRIBUTARIA	270,040,274	239,121,673	283,973,707	238,704,638	195,955,872	189,703,344	236,655,317	226,830,496	212,411,052	217,743,994	261,252,217
IPU	119,410,694	99,008,655	112,764,063	90,266,739	68,486,057	56,806,306	57,802,058	53,156,784	60,448,130	53,827,970	57,142,163
ISS	102,712,913	99,996,680	124,157,531	113,625,442	101,914,552	110,939,815	147,788,990	135,704,698	122,186,229	130,900,777	157,451,389
ITBI-IV										11,949,702	10,687,489
IUC										9,188,795	10,928,998
CONTRIBUICAO DE MELHORIA									4,345,073	564,092	1,061,197
T.Funcionamento	7,660,256	7,061,204	7,754,732	6,314,004	4,702,508	3,979,198	4,413,449	6,524,341	4,515,821	2,757,671	2,671,927
T.Trafego	0	5,058	2,593	2,120	1,319	1,012	1,149	11,675	1,773	21,912	18,457
T.Fiscaliz.Anunc.	2,072,650	1,997,977	2,193,415	1,764,140	1,277,977	1,343,296	1,171,833	1,551,684	929,455	461,065	1,667,622
T.Escavacoes									22		
T.Construcao	11,431,624	6,919,575	7,809,178	4,311,460	2,113,261	1,986,868	4,002,465	7,916,850	2,512,013	1,727,964	1,093,638
T.Elevadores	523,504	495,701	580,762	518,393	375,779	316,575	366,156	500,753	325,904	127,955	66,309
T.Limpeza Publica	16,997,863	15,553,869	19,097,744	14,737,623	11,488,411	9,687,977	10,089,498	14,721,928	12,389,221	4,578,289	12,844,335
T.Conservacao	4,893,162	4,385,432	5,449,831	3,640,411	3,253,453	2,746,689	2,837,727	4,172,577	3,467,548	1,271,431	3,021,739
T.de Pavimentacao	2,745,726	1,825,999	1,757,843	1,528,676	878,136	667,348	881,580	699,400	131,875	6,686	205
T.de Sinaistro	1,591,880	1,871,523	2,406,015	2,053,429	1,464,219	1,228,260	1,300,412	1,869,804	1,157,986	442,776	2,677,550
PATRIMONIAL	18,579,060	16,383,409	28,835,883	17,662,462	15,009,724	25,220,308	5,145,444	15,191,508	24,972,793	101,454,432	51,559,723
Mercados e Feiras	1,976,496	1,684,370	1,545,242	1,119,474	834,624	855,330	1,167,473	928,339	1,360,508	1,428,121	2,343,627
Estadio	149,573	101,163	85,539	15,902	117,678	231,589	226,558	193,427	149,262	122,521	176,617
Teatros	74,786	91,047	108,893	81,628	76,474	23,169	11,534	10,441	151,967	295,524	123,526
Autodromo	21,348	30,349	15,556	10,601	10,219	12,242	10,226	14,821	15,114	10,595	65,556
Hartodromo	0	5,058	5,185	4,240	1,448	607	515	4,312	6,262	3,513	8,531
Ambulantes	0	20,233	33,705	26,503	18,130	14,468	6,461	0	0	40,020	87,722
Educacao e esporte	0	75,873	59,632	16,962	2,307	2,833	2,140	2,942	2,012	510	785
Proprios Municipais	299,145	75,873	108,893	38,144	34,411	35,039	48,475	28,692	14,975	18,840	105,536
Aplicacoes Financeiras	15,886,752	14,162,873	26,606,171	13,946,783	13,361,911	23,860,015	3,436,783	12,835,554	22,545,093	99,522,274	48,632,901
Variacoes Cambiais	0	0	0	2,244,249	415,334	0	0	993,615	532,094	0	0
Participacao e Dividendos	170,940	136,571	267,047	157,956	136,797	165,016	235,278	179,365	195,566	12,514	15,720
INDUSTRIA E SERVICOS	2,553,419	2,331,816	2,107,856	1,696,173	1,217,325	1,538,292	1,687,773	1,363,790	3,454,535	2,975,974	2,899,978
Grafica	299,145	364,188	298,159	184,499	87,022	204,170	89,736	43,567	31,442	21,626	168,066
Subprodutos de Limpeza	85,470	50,582	23,334	24,382	32,633	17,807	29,251	22,170	4,159	5,973	3,329
Expediente	715,812	490,642	458,906	327,573	244,586	255,061	336,191	314,500	697,860	940,421	636,636
Officinas	0	0	82,966	42,404	31,974	32,882	36,941	15,580	29,867	1,039	0
Almoxarifado	395,299	556,399	254,083	182,339	146,026	219,751	73,422	47,879	17,238	234,304	272,161
Profissionais e Firmas	0	0	15,556	12,721	9,559	8,600	13,080	10,793	27,893	30,865	19,639
Depositos	0	0	0	0	659	0	0	0	4	16	19
Taxis	576,923	576,631	653,358	557,617	379,405	367,163	646,104	514,828	773,303	1,062,471	1,119,784
Servicos Diversos	480,769	293,374	321,493	364,677	285,460	452,858	443,049	346,242	1,642,284	565,973	529,935
Pedagio	0	0	0	0	0	0	0	46,231	202,827	73,190	130,994
Requisicao de Serv.Fisc.	0	0	0	0	0	0	0	0	27,658	40,095	19,475
TRANSFERENCIAS CORRENTES	220,512,821	199,129,995	205,587,244	187,147,249	175,772,819	219,566,062	272,482,471	245,962,950	242,868,416	417,293,776	367,393,267
IR	6,047,009	5,351,543	5,758,361	6,955,369	6,958,500	13,485,163	10,063,298	9,857,666	12,811,535	25,264,683	22,105,903
ITR	106,838	247,850	324,086	140,994	124,600	95,104	106,779	127,785	9,902	33,208	3,001
IULCLG	1,153,846	895,296	697,433	474,928	537,957	520,645	704,685	1,531,711	213,063	288,038	11
TRU	769,231	1,987,860	845,216	1,297,572	832,647	606,643	6,857	0	0	0	0
IPUW	0	0	0	0	0	0	18,356,223	8,622,949	7,592,273	5,882,169	8,951,351
ICH	212,435,897	185,543,753	188,366,606	169,395,738	161,088,010	185,867,117	221,344,209	203,898,567	209,723,642	381,127,900	333,079,186
ITBI	0	5,103,692	9,595,541	8,882,646	6,083,230	7,548,741	9,000,107	6,346,881	5,143,833	439,443	3,747
Outras Transf.da Uniao	0	0	0	0	367,875	10,378,494	12,050,441	14,270,816	5,809,142	4,133,267	3,172,233
Outras Transf.do Estado	0	0	0	0	0	1,042,099	766,676	1,185,618	1,565,026	125,067	9,752
Trans.Inst.Privadas	0	0	0	0	0	22,056	83,196	118,758	0	0	68,063
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	41,666,667	30,692,969	31,477,833	19,340,613	19,532,254	24,813,485	27,919,555	23,477,747	44,076,827	196,136,418	38,045,176
Multas dos Tributos	3,728,632	2,625,190	2,696,394	2,515,637	2,037,116	1,718,451	2,220,994	2,909,671	1,956,827	15,787,237	5,555,381
Outras Multas	10,982,906	6,843,703	7,490,277	4,870,137	4,801,398	6,630,176	8,110,124	6,737,036	26,861,371	30,389,687	20,819,908
Indenizacoes e Restituicoes	0	0	0	7,421	104,822	27,924	77,647	124,978	30,559	216	452
Divida Ativa	10,876,068	8,998,463	9,945,554	7,103,785	5,620,859	7,319,682	9,993,579	5,230,627	6,851,399	8,666,147	3,690,754
Contribuicoes	96,154	70,814	88,151	76,328	60,322	59,390	67,500	68,665	35,614	88,274	91,418
Casa Propria	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Restos a Pagar	0	3,186,646	2,323,049	1,384,501	1,402,907	2,566,194	4,262,278	5,421,315	1,933,947	3,794,510	651,343
Eventuais	15,982,906	8,968,134	8,934,405	3,382,805	5,504,829	6,491,668	3,187,434	2,985,455	6,407,107	137,404,347	7,235,920
RECEITA DE CAPITAL	9,316,239	6,595,852	4,552,761	3,143,221	2,400,699	2,927,387	4,493,950	5,244,295	25,301,032	5,126,219	15,221,423
ALIENACAO DE BENS	225,043	101,163	7,778	92,229	32,963	166,938	22,672	103,988	19,186,697	632,361	75,596
TRANSFERENCIA DE CAPITAL	9,081,197	6,494,689	4,544,983	3,050,991	2,367,736	2,760,449	4,471,278	5,140,307	6,114,335	4,493,858	15,145,827
FPW	950,855	1,036,925	1,099,300	1,092,171	1,224,248	2,063,558	3,493,700	3,119,016	3,247,297	3,933,393	4,448,917
IULCLG	1,153,846	895,296	697,433	474,928	537,957	520,645	704,685	1,531,711	2,201,019	288,038	11
IULCLG/Adicional	363,248	187,152	165,932	98,590	130,204	123,332	175,943	364,331	527,963	68,284	0
IUEE	1,057,692	551,340	0	967,879	413,027	0	0	0	0	0	0
IUM	181,624	156,803	176,303	97,530	62,300	52,914	96,949	125,249	138,056	84,565	691,626
Auxilios	5,373,932	3,667,172	2,406,015	319,093	0	0	0	0	0	119,577	0
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10,005,273
TOTAL DA RECEITA PROPRIA	562,668,479	494,255,715	556,535,284	467,694,355	409,888,693	463,788,877	542,384,509	518,070,785	553,084,655	940,744,812	736,371,784
OPERACAO DE CREDITO	92,361,111	112,301,467	64,482,759	62,871,833	86,885,781	115,991,056	42,919,932	199,170,211	259,037,231	90,517,458	59,691,014
Internas	43,942,308	64,400,607	64,482,759	38,164,953	34,632,627	70,170,277	16,898,695	140,481,309	213,980,644	81,113,675	55,652,631
Externas	48,418,803	47,900,860	0	11,855,189	4,403,072	0	0	57,758,028	45,056,776	2,106,469	4,038,384
BB-99	0	0	0	12,851,691	45,850,282	45,820,779	26,021,237	930,875	29,811	7,297,315	0
RECEITA TOTAL	655,029,590	606,557,182	621,018,042	530,566,188	496,774,674	579,779,934	585,304,441	717,240,997	812,121,886	1,031,262,271	796,062,799

FONTE: BALANCOS PSF

INDICE: IEP-DI/FSV

TABELA 4: VARIACAO RECEITA TOTAL POR CATEGORIA ECONOMICA 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
RECEITA CORRENTE		(11.87)	13.19	(15.84)	(12.28)	13.10	16.71	(4.66)	2.92	77.27	(22.92)
TRIBUTARIA		(11.45)	18.76	(15.94)	(17.91)	(3.19)	21.59	(1.66)	(6.36)	2.52	19.97
IPU		(17.09)	13.89	(20.00)	(24.08)	(17.05)	1.75	(8.04)	13.72	(10.95)	6.16
ISS		(2.64)	24.16	(8.48)	(10.31)	8.86	33.22	(8.18)	(9.96)	7.13	20.28
ITBI-IV										100.00	(11.23)
IWC										100.00	18.94
CONTRIBUICAO DE MELHORIA									100.00	(88.47)	111.81
T.Funcionamento		(7.82)	9.82	(18.58)	(25.52)	(15.38)	10.91	47.83	(30.79)	(38.93)	(3.11)
T.Trafego		100.00	(48.74)	(18.22)	(37.81)	(23.27)	13.61	915.69	(84.81)	1,135.71	(15.77)
T.Fiscaliz.Amuc.		(3.60)	9.78	(19.48)	(27.64)	5.11	(12.76)	32.42	(40.10)	(50.39)	261.69
T.Escavacoes									100.00		
T.Construcao		(39.47)	12.86	(44.79)	(50.99)	(5.98)	101.45	97.80	(68.27)	(31.21)	(36.74)
T.Elevadores		(5.31)	17.16	(10.74)	(27.51)	(15.75)	15.66	36.76	(34.92)	(60.74)	(48.18)
T.Limpeza Publica		(8.50)	22.78	(22.83)	(22.05)	(15.67)	4.14	45.91	(15.85)	(63.05)	190.55
T.Conservacao		(10.38)	24.27	(33.20)	(10.63)	(15.50)	3.31	47.04	(16.90)	(63.33)	137.66
T.de Pavimentacao		(33.50)	(3.73)	(13.04)	(42.56)	(24.00)	32.10	(20.67)	(81.14)	(94.93)	(96.94)
T.de Sinistro		17.57	28.56	(14.65)	(28.69)	(16.11)	5.87	43.79	(38.07)	(61.76)	504.67
PATRIMONIAL			76.01	(38.75)	(15.02)	68.03	(79.60)	195.24	64.39	306.26	(49.18)
Mercado e Feiras		(14.78)	(8.26)	(27.55)	(25.44)	2.48	36.49	(20.48)	46.55	4.97	64.06
Estadio		(32.37)	(15.43)	(81.41)	640.04	96.80	(2.17)	(14.62)	(22.83)	(17.92)	44.15
Teatros		21.74	19.60	(25.04)	(6.31)	(69.70)	(50.22)	(9.48)	1,355.51	94.47	(58.27)
Autodromo		42.03	(48.74)	(31.85)	(3.61)	19.80	(16.47)	44.93	1.98	(29.90)	518.73
Cartodromo		100.00	2.51	(18.22)	(61.13)	(63.17)	(15.12)	736.84	45.23	(43.90)	142.86
Ambulantes		100.00	66.59	(21.37)	(31.59)	(20.20)	(55.35)	(100.00)		100.00	119.20
Educacao e esporte		100.00	(21.41)	(71.56)	(86.40)	22.77	(24.45)	37.47	(31.63)	(74.66)	54.04
Proprios Municipais		(74.64)	43.52	(64.95)	(9.31)	59.02	(11.93)	(40.81)	(47.81)	25.81	460.17
Aplicacoes Financeiras		(10.85)	87.86	(47.58)	(4.19)	78.57	(85.60)	273.48	75.65	341.44	(51.13)
Variacoes Cambiais				100.00	(81.49)	(100.00)		100.00	(46.45)	(100.00)	
Participacao e Dividendos		(20.11)	95.54	(40.85)	(13.40)	20.63	42.58	(23.76)	9.00	(93.60)	25.62
INDUSTRIA E SERVICOS			(9.60)	(19.53)	(28.23)	28.01	8.31	(19.20)	153.30	(13.85)	(2.55)
Grafica		21.74	(18.13)	(38.13)	(52.82)	134.62	(56.05)	(51.45)	(27.83)	(31.22)	676.88
Subprodutos de Limpeza		(40.82)	(53.87)	4.49	33.84	(45.43)	64.27	(24.21)	(81.24)	43.63	(44.26)
Expediente		(31.46)	(6.47)	(28.62)	(25.33)	4.28	31.81	(6.45)	121.90	34.76	(32.30)
Officinas			100.00	(48.89)	(24.60)	2.84	12.34	(57.82)	91.70	(96.52)	(100.00)
Alamariado		40.75	(54.33)	(28.24)	(19.91)	50.49	(57.49)	(48.75)	(64.00)	1,259.26	16.16
Profissionais e Firmas			100.00	(18.22)	(24.86)	(10.04)	52.09	(17.48)	158.43	10.66	(36.37)
Depositos					100.00	(100.00)			100.00	294.11	18.42
Taxis		(0.05)	13.31	(14.65)	(31.96)	(3.23)	75.97	(20.32)	50.21	37.39	3.39
Servicos Diversos		(38.98)	9.58	13.43	(21.72)	58.64	(2.17)	(21.85)	374.32	(65.54)	(6.37)
Pedagio								100.00	320.53	(63.92)	79.98
Requisicao de Serv.Fisc.									100.00	44.97	(51.43)
TRANSFERENCIAS CORRENTES			3.24	(8.97)	(6.08)	24.91	24.10	(9.73)	(1.26)	71.82	(11.96)
IR		(11.50)	7.60	20.79	0.05	93.79	(25.38)	(2.04)	29.97	97.20	(12.50)
ITR		131.99	30.76	(56.49)	(11.63)	(23.67)	12.28	19.67	(92.25)	235.37	(90.96)
IUALCG		(22.41)	(22.10)	(31.90)	13.27	(3.22)	35.35	117.36	(86.02)	35.19	(100.00)
TRU		158.42	(57.48)	53.52	(35.83)	(27.14)	(98.87)	(100.00)			
IPVA							100.00	(53.02)	(11.95)	(22.52)	52.18
ICM		(12.66)	1.52	(10.07)	(4.95)	15.44	19.09	(7.88)	2.86	81.73	(12.61)
ITBI		100.00	88.01	(7.43)	(32.42)	25.74	19.23	(29.46)	(18.98)	(91.46)	(99.14)
Outras Transf.da Uniao					100.00	3,271.01	16.11	18.43	(59.29)	(28.85)	(23.25)
Outras Transf.do Estado						100.00	(25.43)	54.64	32.00	(92.01)	(92.20)
Tras.Inst.Privadas						100.00	277.20	42.99	(100.00)		100.00
OUTRAS RECEITAS CORRENTES		(26.34)	2.56	(38.56)	0.99	27.04	12.52	(15.91)	87.74	344.97	(80.60)
Multas dos Tributos		(29.59)	2.71	(6.70)	(19.02)	(15.64)	29.24	31.01	(32.75)	706.78	(64.81)
Outras Multas		(37.69)	9.45	(34.98)	(1.41)	38.09	22.32	(16.93)	298.71	13.14	(31.49)
Indenizacoes e Restituicoes				100.00	1,312.56	(73.36)	178.06	60.96	(75.55)	(99.29)	108.92
Divida Ativa		(17.26)	10.52	(28.57)	(20.88)	30.22	36.53	(47.66)	30.99	26.49	(57.41)
Contribuicoes		(26.35)	24.48	(13.41)	(20.97)	(1.33)	13.66	1.73	(48.13)	147.86	3.56
Casa Propria									100.00	(100.00)	
Restos a Pagar		100.00	(27.10)	(40.40)	1.33	82.92	66.09	27.19	(64.33)	96.21	(82.83)
Eventuais		(43.89)	(0.38)	(62.14)	62.73	17.93	(50.90)	(6.34)	154.61	2,044.56	(94.73)
RECEITA DE CAPITAL		(29.20)	(30.98)	(30.96)	(23.62)	21.94	53.51	16.70	382.45	(79.74)	196.93
ALIENACAO DE BENS		(56.96)	(92.31)	1,085.76	(64.26)	406.44	(86.42)	358.67	18,350.88	(96.70)	(88.05)
TRANSFERENCIA DE CAPITAL		(28.48)	(30.02)	(32.87)	(22.39)	16.59	61.98	14.96	18.95	(26.50)	237.03
FPM		9.05	6.02	(0.58)	12.01	68.56	69.30	(10.72)	4.11	21.13	13.11
IUALCG		(22.41)	(22.10)	(31.90)	13.27	(3.22)	35.35	117.36	43.70	(86.91)	(100.00)
IUALCG/Adicional		(48.48)	(11.34)	(40.58)	32.07	(5.28)	42.66	107.07	44.91	(87.07)	(100.00)
IUEE		(47.87)	(100.00)	100.00	(57.33)	(100.00)					
IUM		(13.67)	12.44	(44.68)	(36.12)	(15.07)	83.22	29.19	10.22	(38.75)	717.86
Auxilios		(31.76)	(34.39)	(86.74)	(100.00)					100.00	(100.00)
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL											100.00
TOTAL DA RECEITA PROPRIA		(12.16)	12.60	(15.96)	(12.36)	13.15	16.95	(4.48)	6.76	70.09	(21.72)
OPERACOES DE CREDITO											
Internas		21.59	(42.58)	(2.50)	38.20	33.50	(63.00)	364.05	30.06	(65.06)	(34.06)
Externas		46.56	0.13	(40.81)	(9.26)	102.61	(75.92)	731.31	52.32	(62.09)	(31.39)
GB-09		(1.07)	(100.00)	100.00	(45.99)	(100.00)		100.00	(22.04)	(95.32)	91.71
				100.00	256.76	(0.06)	(43.21)	(96.42)	(96.80)	24,378.28	(100.00)
RECEITA TOTAL		(7.40)	2.38	(14.57)	(6.37)	16.71	0.95	22.54	13.23	26.98	(22.81)

FONTE: TABELA 3

TABELA 5: EVOLUÇÃO RECEITA TOTAL POR CATEGORIA ECONÔMICA 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
RECEITA CORRENTE	100.00	88.13	99.73	83.95	73.64	83.29	97.21	92.68	95.38	169.08	130.32
TRIBUTARIA	100.00	88.55	105.16	88.40	72.57	70.25	85.42	84.00	78.66	80.64	96.75
IPTU	100.00	82.91	94.43	75.54	57.35	47.57	48.41	44.52	50.62	45.08	47.85
ISS	100.00	77.36	120.88	110.62	99.22	108.01	143.89	132.12	118.96	127.44	153.29
ITBI-IV										100.00	88.77
IVMC									100.00	100.00	118.94
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA										11.53	24.42
T.Funcionamento	100.00	92.18	101.23	82.43	61.39	51.95	57.61	85.17	58.95	36.00	34.88
T.Trafego	100.00	100.00	51.26	41.92	26.07	20.00	22.72	230.81	35.06	433.20	364.89
T.Fiscaliz.Amunc.	100.00	96.40	105.83	85.21	61.64	64.81	56.34	74.86	44.84	22.25	80.46
T.Escavacoes										15.12	9.56
T.Construcao	100.00	60.53	68.31	37.72	18.49	17.38	35.01	69.25	21.97	15.12	9.56
T.Elevadores	100.00	94.69	110.94	99.02	71.78	60.47	69.94	95.65	62.25	24.44	12.67
T.Limpeza Publica	100.00	91.50	112.35	86.70	67.59	57.00	59.36	86.61	72.89	26.93	75.56
T.Conservacao	100.00	89.62	111.38	74.40	66.49	56.13	57.99	85.27	70.87	25.98	61.75
T.de Pavimentacao	100.00	64.50	64.02	55.67	31.98	24.30	32.11	25.47	4.80	0.24	0.01
T.de Sinistro	100.00	117.57	151.14	128.99	91.98	77.16	81.69	117.46	72.74	27.81	168.19
PATRIMONIAL	100.00	88.18	155.21	95.07	80.79	135.75	27.69	81.77	134.41	546.07	277.52
Mercado e Feiras	100.00	85.22	78.18	56.64	42.23	43.28	59.07	46.97	68.83	72.26	118.54
Estadio	100.00	67.63	57.20	10.63	78.68	154.83	151.47	129.32	99.79	81.91	118.08
Teatros	100.00	121.74	145.61	109.15	102.26	30.98	15.42	13.96	203.20	395.16	164.90
Autodromo	100.00	142.03	72.80	49.61	47.82	57.29	47.86	69.36	70.74	49.59	306.80
Hartodromo	100.00	100.00	102.51	83.83	32.58	12.00	10.19	85.25	123.80	69.45	168.66
Ambulantes	100.00	166.59	130.99	89.61	71.51	31.93	0.00	0.00	197.80	433.57	
Educacao e esporte	100.00	100.00	78.59	22.36	3.04	3.73	2.82	3.88	2.65	0.67	1.03
Proprios Municipais	100.00	25.36	36.40	12.76	11.57	18.40	16.20	9.59	5.01	6.30	35.28
Aplicacoes Financeiras	100.00	89.15	167.47	87.79	84.11	150.19	21.63	80.79	141.91	626.45	306.12
Variações Cambiais				100.00	18.51	0.00	0.00	44.27	23.71	0.00	0.00
Participacao e Dividendos	100.00	79.89	156.22	92.40	80.03	96.53	137.64	104.93	114.37	7.32	9.20
INDUSTRIA E SERVICOS	100.00	91.32	82.55	66.43	47.67	61.03	66.10	53.41	135.29	116.55	113.57
Grafica	100.00	121.74	99.67	61.66	29.09	68.25	30.00	14.56	10.51	7.23	56.16
Subprodutos de Limpeza	100.00	59.18	27.30	28.53	38.18	20.83	34.22	25.94	4.87	6.99	3.90
Expediente	100.00	68.54	64.11	45.76	34.17	35.63	46.97	43.94	97.49	131.38	88.94
Oficinas			100.00	51.11	38.54	39.63	44.52	18.78	36.00	1.25	0.00
Almoanarifado	100.00	140.75	64.28	46.13	36.94	55.59	23.63	12.11	4.36	59.27	68.85
Profissionais e Firmas			100.00	81.78	61.45	55.28	84.08	69.38	179.31	198.41	126.25
Depositos					100.00	0.00	0.00	0.00	0.60	2.38	2.81
Taxis	100.00	99.95	113.25	96.65	65.76	63.64	111.99	89.24	134.04	184.16	194.10
Servicos Diversos	100.00	61.02	66.87	75.85	59.38	94.19	92.15	72.02	341.60	117.72	110.83
Pedagio								100.00	420.53	151.75	271.60
Requisicao de Serv.Fisc.									100.00	144.97	70.41
TRANSFERENCIAS CORRENTES	100.00	90.30	93.23	84.87	79.71	99.57	123.57	111.54	110.14	189.24	166.61
IR	100.00	88.50	95.23	115.02	115.07	223.01	166.42	163.02	211.87	417.80	365.57
ITR	100.00	231.99	303.34	131.97	116.63	89.02	99.95	119.61	9.27	31.08	2.81
IULCLG	100.00	77.59	60.44	41.16	46.62	45.12	61.07	132.75	18.47	24.96	0.00
TRU	100.00	258.42	109.88	168.68	198.24	78.86	0.89	0.00	0.00	0.00	0.00
IPWA							100.00	46.98	41.36	32.04	48.76
ICH	100.00	87.34	88.67	79.74	75.79	87.49	104.19	95.98	98.72	179.41	156.79
ITBI		100.00	188.01	174.04	117.63	147.91	176.35	124.40	100.79	8.61	0.07
Outras Transf.do Uniao					100.00	3,371.01	3,914.07	4,635.27	1,886.85	1,342.52	1,030.36
Outras Transf.do Estado						100.00	73.57	113.77	150.18	12.00	0.74
Tras.Inst.Privadas						100.00	377.20	539.34	0.00	0.00	308.59
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	100.00	73.66	75.55	46.42	46.88	59.55	67.01	56.35	105.78	470.71	91.31
Multas dos Tributos	100.00	70.41	72.32	67.47	54.63	46.09	59.57	78.04	52.48	423.41	148.99
Outras Multas	100.00	62.31	68.20	44.34	43.72	60.37	73.84	61.34	244.57	276.70	189.57
Indenizacoes e Restituicoes				100.00	1,412.56	376.30	1,046.34	1,684.17	411.80	2.92	6.09
Divida Ativa	100.00	82.74	91.44	65.32	51.68	67.30	91.89	48.09	63.00	79.68	33.93
Contribuicoes	100.00	73.65	91.68	79.38	62.74	61.77	70.20	71.41	37.04	91.81	95.07
Casa Propria									100.00	0.00	0.00
Restos a Pagar	100.00	100.00	72.90	43.45	44.02	80.53	133.75	170.13	68.69	119.08	20.44
Eventuais	100.00	56.11	55.90	21.17	34.44	40.62	19.94	18.68	40.09	859.70	45.27
RECEITA DE CAPITAL	100.00	70.80	48.87	33.74	25.77	31.42	48.24	56.29	271.58	55.02	163.39
ALIENACAO DE BENS	100.00	43.04	3.31	39.24	14.02	71.02	9.65	44.24	8,163.07	269.04	32.16
TRANSFERENCIA DE CAPITAL	100.00	71.52	50.05	33.60	26.07	30.40	49.24	56.60	67.33	49.49	166.78
FPH	100.00	109.05	115.61	114.95	128.75	217.02	367.43	328.02	341.51	413.67	467.89
IULCLG	100.00	77.59	60.44	41.16	46.62	45.12	61.07	132.75	190.76	24.96	0.00
IULCLG/Adicional	100.00	51.52	45.68	27.14	35.84	33.95	48.44	100.30	145.35	18.80	0.00
IUEE	100.00	52.13	0.00	91.51	39.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
IUM	100.00	86.33	97.07	53.70	34.30	29.13	53.38	68.96	78.01	46.56	380.80
Auxilios	100.00	68.24	44.77	5.94	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.23	0.00
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL											100.00
TOTAL DA RECEITA PROPRIA	100.00	87.84	98.91	83.12	72.85	82.43	96.40	92.07	98.30	167.19	130.87
OPERACOES DE CREDITO	100.00	121.59	69.82	68.07	94.07	125.58	46.47	215.64	280.46	98.00	64.63
Internas	100.00	146.56	146.74	86.85	78.81	159.69	38.46	319.69	486.96	184.59	126.65
Externas	100.00	98.93	0.00	24.48	13.22	0.00	0.00	119.29	92.99	4.35	8.34
GP-09				100.00	356.76	356.54	202.47	7.24	0.23	56.78	0.00
RECEITA TOTAL	100.00	92.60	94.81	81.00	75.84	88.51	89.36	109.50	123.98	157.44	121.53

FONTE: TABELA 3

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
RECEITA CORRENTE	84.48	80.40	88.88	87.56	82.03	79.49	91.90	71.50	64.99	70.73	70.59
TRIBUTARIA	41.23	39.42	45.73	44.99	39.45	32.72	39.41	31.63	26.16	21.12	32.82
IPTU	18.23	16.32	18.16	17.00	13.79	9.80	9.88	7.41	7.44	5.22	7.18
ISS	15.68	16.49	19.99	21.42	20.52	19.13	25.25	18.92	15.05	12.69	19.78
ITBI-IV	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.16	1.33
IUVV	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.89	1.37
CONTRIBUICAO DE MELHORIA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.54	0.05	0.13
T.Funcionamento	1.17	1.16	1.25	1.19	0.95	0.69	0.75	0.91	0.56	0.27	0.34
T.Trafego	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
T.Fiscaliz. Anunc.	0.32	0.33	0.35	0.33	0.26	0.23	0.20	0.22	0.11	0.04	0.21
T.Escavacoes	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
T.Construcao	1.75	1.14	1.26	0.81	0.43	0.34	0.68	1.10	0.31	0.17	0.14
T.Elevadores	0.08	0.08	0.09	0.10	0.08	0.05	0.04	0.07	0.04	0.01	0.01
T.Limpeza Publica	2.59	2.56	3.08	2.78	2.31	1.67	1.72	2.05	1.53	0.44	1.61
T.Conservacao	0.75	0.72	0.88	0.69	0.65	0.47	0.48	0.58	0.43	0.12	0.38
T.de Pavimentacao	0.42	0.30	0.28	0.29	0.18	0.12	0.15	0.10	0.02	0.00	0.00
T.de Sinistro	0.24	0.31	0.39	0.39	0.29	0.21	0.22	0.26	0.14	0.04	0.34
PATRIMONIAL	2.84	2.70	4.64	3.33	3.02	4.35	0.88	2.12	3.08	9.84	6.48
Mercados e feiras	0.30	0.28	0.25	0.21	0.17	0.15	0.20	0.13	0.17	0.14	0.29
Estadio	0.02	0.02	0.01	0.00	0.02	0.04	0.04	0.03	0.02	0.01	0.02
Teatros	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.00	0.00	0.00	0.02	0.03	0.02
Autodromo	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Kartodromo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ambulantes	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Educação e esporte	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Proprios Municipais	0.05	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01
Aplicacoes Financeiras	2.43	2.33	4.28	2.63	2.69	4.12	0.59	1.79	2.78	9.65	6.11
Variacoes Cambiais	0.00	0.00	0.00	0.42	0.08	0.00	0.00	0.14	0.07	0.00	0.00
Participacao e Dividendos	0.03	0.02	0.04	0.03	0.03	0.03	0.04	0.03	0.02	0.00	0.00
INDUSTRIA E SERVICOS	0.39	0.38	0.34	0.32	0.25	0.27	0.29	0.19	0.43	0.29	0.36
Grafica	0.05	0.06	0.05	0.03	0.02	0.04	0.02	0.01	0.00	0.00	0.02
Subprodutos de Limpeza	0.01	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Expediente	0.11	0.08	0.07	0.06	0.05	0.04	0.06	0.04	0.09	0.09	0.08
Oficinas	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Almoxarifado	0.06	0.09	0.04	0.03	0.03	0.04	0.02	0.01	0.00	0.02	0.03
Profissionais e firmas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Depositos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Taxis	0.09	0.10	0.11	0.11	0.08	0.06	0.11	0.07	0.10	0.10	0.14
Servicos Diversos	0.07	0.05	0.05	0.07	0.06	0.08	0.08	0.05	0.20	0.05	0.07
Pedagio	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.01	0.02
Requisicao de Serv.Fisc.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TRANSFERENCIAS CORRENTES	33.66	32.83	33.10	35.27	35.38	37.87	46.55	34.29	29.91	40.46	46.15
IR	0.92	0.88	0.93	1.31	1.40	2.33	1.72	1.37	1.58	2.45	2.78
ITR	0.02	0.04	0.05	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.00	0.00	0.00
JULCLG	0.18	0.15	0.11	0.09	0.11	0.09	0.12	0.21	0.03	0.03	0.00
TRU	0.12	0.33	0.14	0.24	0.17	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
IPWA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.14	1.20	0.93	0.57	1.12
ICH	32.43	30.59	30.33	31.93	32.41	32.06	37.82	28.43	25.82	36.96	41.84
ITBI	0.00	0.84	1.55	1.67	1.21	1.30	1.54	0.89	0.63	0.04	0.00
Outras Transf. da Uniao	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	1.79	2.06	1.99	0.72	0.40	0.40
Outras Transf. do Estado	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.18	0.13	0.17	0.19	0.01	0.00
Tras.Inst.Privadas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.01
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	6.36	5.06	5.07	3.65	3.93	4.28	4.77	3.27	5.43	19.02	4.78
Multas dos Tributos	0.57	0.43	0.43	0.47	0.41	0.30	0.38	0.41	0.24	1.53	0.70
Outras Multas	1.68	1.13	1.21	0.92	0.97	1.14	1.39	0.94	3.31	2.95	2.62
Indenizacoes e Restituicoes	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00
Dividu Ativa	1.66	1.48	1.60	1.34	1.13	1.26	1.71	0.73	0.84	0.84	0.46
Contribuicoes	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.01	0.01
Casa Propria	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Restos a Pagar	0.00	0.53	0.37	0.26	0.28	0.44	0.73	0.76	0.24	0.37	0.08
Eventuais	2.44	1.48	1.44	0.64	1.11	1.12	0.54	0.42	0.79	13.32	0.91
RECEITA DE CAPITAL	1.42	1.09	0.73	0.59	0.48	0.50	0.77	0.73	3.12	0.50	1.91
ALIENACAO DE BENS	0.04	0.02	0.00	0.02	0.01	0.03	0.00	0.01	2.36	0.06	0.01
TRANSFERENCIA DE CAPITAL	1.39	1.07	0.73	0.58	0.48	0.48	0.76	0.72	0.75	0.44	1.90
FPM	0.15	0.17	0.18	0.21	0.25	0.36	0.60	0.43	0.40	0.38	0.56
JULCLG	0.18	0.15	0.11	0.09	0.11	0.09	0.12	0.21	0.27	0.03	0.00
JULCLG/Adicional	0.06	0.03	0.03	0.02	0.03	0.02	0.03	0.05	0.07	0.01	0.00
IUEE	0.16	0.09	0.00	0.18	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
IUM	0.03	0.03	0.03	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.01	0.09
Auxilios	0.82	0.60	0.39	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.26
TOTAL DA RECEITA PROPRIA	85.90	81.49	89.62	88.15	82.51	79.99	92.67	72.23	68.10	91.22	92.50
OPERACOES DE CREDITO	14.10	18.56	10.38	11.85	17.49	20.01	7.33	27.77	31.90	8.78	7.50
Internas	6.71	10.62	10.38	7.19	6.97	12.10	2.89	19.59	26.35	7.87	6.99
Externas	7.39	7.90	0.00	2.23	1.29	0.00	0.00	8.05	5.54	0.20	0.51
GD-09	0.00	0.00	0.00	2.42	9.23	7.90	4.45	0.13	0.00	0.71	0.00
RECEITA TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

TABELA 7: RESUMO RECEITAS PROPRIAS 1980-1990

em mil Cr\$ junho/91

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TRIBUTOS MUNICIPAIS	333,074,462	288,631,031	346,403,057	277,496,115	231,748,138	241,484,423	265,513,956	267,086,486	304,101,904	518,957,179	363,906,026
IPTU	119,410,694	99,008,655	112,764,063	90,206,939	68,486,057	56,806,306	57,802,058	53,156,784	60,448,130	53,827,970	57,142,163
ISS	102,712,913	99,996,680	124,157,531	113,625,442	101,914,552	110,939,815	147,788,990	135,704,698	122,186,229	130,900,777	157,451,389
ITBI-IV										11,949,702	10,607,489
IIVC										9,188,795	10,928,998
CONTRIBUICAO DE MELHORIA:									4,345,073	501,002	1,061,197
TAXAS	47,916,667	40,116,338	47,052,113	34,872,257	25,555,263	21,957,223	25,064,269	37,969,014	25,431,619	11,395,749	24,060,982
OUTRAS	63,034,188	49,509,358	62,429,349	38,791,477	35,792,267	51,781,078	34,858,639	40,255,990	91,690,852	301,193,184	102,653,809
TRANSFERENCIAS ESTADO	213,205,128	192,635,306	198,807,363	179,575,957	167,843,887	195,064,600	249,474,072	220,056,014	224,024,774	387,574,579	342,044,057
ICM	212,435,897	185,543,753	188,366,606	169,395,738	161,008,010	185,867,117	221,344,209	203,898,567	209,723,642	381,127,900	333,079,186
ITBI	0	5,103,692	9,595,541	8,882,646	6,003,230	7,548,741	9,000,107	6,348,881	5,143,833	439,443	3,767
TRU	769,231	1,987,860	845,216	1,297,572	832,647	606,643	6,857	0	0	0	0
IPVA	0	0	0	0	0	0	18,356,223	8,622,949	7,592,273	5,882,169	8,951,351
OUTRAS	0	0	0	0	0	1,042,099	766,676	1,185,618	1,565,026	125,067	9,752
TRANSFERENCIAS UNIAO	16,388,889	12,989,378	11,324,864	10,622,283	10,296,667	27,239,855	27,396,481	30,928,285	24,957,977	34,213,054	30,421,701
FPM	950,855	1,036,925	1,099,300	1,092,971	1,224,248	2,063,558	3,493,700	3,119,016	3,247,297	3,933,393	4,448,917
IR	6,047,009	5,351,543	5,758,361	6,955,369	6,958,500	13,485,163	10,063,298	9,857,666	12,811,535	25,264,683	22,105,903
ITR	106,838	247,850	324,086	140,994	124,600	95,104	106,779	127,785	9,902	33,208	3,001
IULCLG	2,670,940	1,977,744	1,560,799	1,048,447	1,206,118	1,164,621	1,585,314	3,427,753	2,942,046	644,359	21
IUEE	1,057,692	551,340	0	967,879	413,027	0	0	0	0	0	0
IUM	181,624	156,803	176,303	97,530	62,300	52,914	96,949	125,249	138,056	84,565	691,626
OUTRAS	5,373,932	3,667,172	2,406,015	319,093	307,875	10,378,494	12,050,441	14,270,816	5,809,142	4,252,845	3,172,233
TOTAL RECEITAS PROPRIAS	562,668,479	494,255,715	556,535,284	467,694,355	409,888,693	463,788,877	542,384,509	518,070,785	553,084,655	940,744,812	736,371,784

FONTE: TABELA 3

TABELA 8: COMPOSICAO RECEITAS PROPRIAS 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
RECEITAS MUNICIPAIS	59.20	58.40	62.24	59.33	56.54	52.07	48.95	51.55	54.98	55.16	49.42
IPTU	21.22	20.03	20.26	19.29	16.71	12.25	10.66	10.26	10.93	5.72	7.76
ISS	18.25	20.23	22.31	24.29	24.86	23.92	27.25	26.19	22.09	13.91	21.38
ITBI-IV	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.27	1.44
IWC	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.98	1.48
CONTRIBUICAO DE MELHORIA:	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.14
TAXAS	8.52	8.12	8.45	7.46	6.23	4.73	4.62	7.33	4.60	1.21	3.27
OUTRAS	11.20	10.02	11.22	8.29	8.73	11.16	6.43	7.77	16.58	32.02	13.94
TRANSFERENCIAS ESTADO	19.72	18.13	19.67	15.75	14.97	15.90	11.05	15.10	21.18	33.23	17.21
ICM	37.89	38.97	35.72	38.40	40.95	42.06	46.00	42.48	40.50	41.20	46.45
ITBI	37.76	37.54	33.85	36.22	39.28	40.08	40.81	39.36	37.92	40.51	45.23
TRU	0.00	1.03	1.72	1.90	1.46	1.63	1.66	1.23	0.93	0.05	0.00
IPVA	0.14	0.40	0.15	0.28	0.20	0.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
OUTRAS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.38	1.66	1.37	0.63	1.22
TRANSFERENCIAS UNIAO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.22	0.14	0.23	0.28	0.01	0.00
FPM	2.91	2.63	2.03	2.27	2.51	5.87	5.05	5.97	4.51	3.64	4.13
IR	0.17	0.21	0.20	0.23	0.30	0.44	0.64	0.60	0.59	0.42	0.60
ITR	1.07	1.08	1.03	1.49	1.70	2.91	1.86	1.90	2.32	2.69	3.00
IULCLG	0.02	0.05	0.06	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.00	0.00	0.00
IUEE	0.47	0.40	0.28	0.22	0.29	0.25	0.29	0.66	0.53	0.07	0.00
IUM	0.19	0.11	0.00	0.21	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
OUTRAS	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.01	0.02	0.02	0.02	0.01	0.09
TOTAL RECEITA PROPRIA	0.96	0.74	0.43	0.07	0.08	2.24	2.22	2.75	1.05	0.45	0.43
	0.69	0.54	0.31	0.45	0.41	0.26	0.31	0.69	0.56	0.68	0.09
TOTAL RECEITA PROPRIA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FONTE: TABELA 7

TABELA 9: EVOLUCAO RECEITAS PROPRIAS 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
RECEITAS MUNICIPAIS	100.00	86.66	104.00	83.31	69.58	72.50	79.72	80.19	91.30	155.81	109.26
IPTU	100.00	82.91	94.43	75.54	57.35	47.57	48.41	44.52	50.62	45.08	47.85
ISS	100.00	97.36	120.88	110.62	99.22	108.01	143.89	132.12	118.96	127.44	153.29
ITBI-IV										100.00	88.77
IWC										100.00	118.94
CONTRIBUICAO DE MELHORIA									100.00	11.53	24.42
TAXAS	100.00	83.72	98.20	72.78	53.33	45.82	52.31	79.24	53.07	23.78	50.21
OUTRAS	100.00	78.54	99.04	61.54	56.78	82.15	55.30	63.86	145.46	477.83	162.85
TRANSFERENCIAS ESTADO	100.00	90.35	93.25	84.23	78.72	91.49	117.01	103.21	105.07	181.78	160.43
ICM	100.00	87.34	88.67	79.74	75.79	87.49	104.19	95.98	98.72	179.41	156.79
ITBI		100.00	188.01	174.04	117.63	147.91	176.35	124.40	100.79	8.61	0.07
TRU	100.00	258.42	109.88	168.68	108.24	78.86	0.89	0.00	0.00	0.00	0.00
IPVA							100.00	46.98	41.36	32.04	48.76
OUTRAS						100.00	73.57	113.77	150.18	12.00	0.94
TRANSFERENCIAS UNIAO	100.00	79.26	69.10	64.81	62.83	166.21	167.16	188.71	152.29	208.76	185.62
FPM	100.00	109.05	115.61	114.95	128.75	217.02	367.43	328.02	341.51	413.67	467.89
IR	100.00	88.50	95.23	115.02	115.07	223.01	166.42	163.02	211.87	417.80	365.57
ITR	100.00	231.99	303.34	131.97	116.63	89.02	99.95	119.61	9.27	31.08	2.81
IULCLG	100.00	74.05	58.44	39.25	45.16	43.60	59.35	128.34	110.15	24.12	0.00
IUEE	100.00	52.13	0.00	91.51	39.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
IUM	100.00	86.33	97.07	53.70	34.30	29.13	53.38	68.96	76.01	46.56	380.80
OUTRAS	100.00	68.24	44.77	5.94	5.73	193.13	224.24	265.56	108.10	79.14	59.03
TOTAL RECEITA PROPRIA	100.00	87.84	98.91	83.12	72.85	82.43	96.40	92.07	98.30	167.19	130.87

FONTE: TABELA 7
1980-100

TABELA 10: VARIAÇÃO RECEITA PRÓPRIA 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
RECEITAS MUNICIPAIS		(13.34)	20.02	(19.89)	(16.49)	4.20	9.95	0.59	13.84	70.65	(29.88)
IPTU		(17.09)	13.89	(20.00)	(24.08)	(17.05)	1.75	(8.04)	13.72	(10.95)	6.16
ISS		(2.64)	24.16	(8.48)	(10.31)	8.86	33.22	(8.18)	(9.96)	7.13	20.28
ITBI-IV											(11.23)
IVAC											18.94
CONTRIBUICAO DE MELHORIA										(88.47)	111.81
TAXAS		(16.28)	17.29	(25.89)	(26.72)	(14.08)	14.15	51.49	(33.02)	(55.19)	111.14
OUTRAS		(21.46)	26.10	(37.86)	(7.73)	44.67	(32.68)	15.48	127.77	228.49	(65.92)
TRANSFERENCIAS ESTADO		(9.65)	3.20	(9.67)	(6.53)	16.22	27.89	(11.79)	1.80	73.01	(11.75)
ICM		(12.66)	1.52	(10.07)	(4.95)	15.44	19.09	(7.88)	2.86	81.73	(12.61)
ITBI			88.01	(7.43)	(32.42)	25.74	19.23	(29.46)	(18.98)	(91.46)	(99.14)
TRU		158.42	(57.48)	53.52	(35.83)	(27.14)	(98.87)	(100.00)			
IPVA								(53.02)	(11.95)	(22.52)	52.18
OUTRAS							(26.43)	54.64	32.00	(92.01)	(92.20)
TRANSFERENCIAS UNIAO		(20.74)	(12.81)	(6.20)	(3.07)	164.55	0.57	12.89	(19.30)	37.08	(11.08)
FPM		9.05	6.02	(0.58)	12.01	68.56	69.30	(10.72)	4.11	21.13	13.11
IR		(11.50)	7.60	20.79	0.05	93.79	(25.38)	(2.04)	29.97	97.20	(12.50)
ITR		131.99	30.76	(56.49)	(11.63)	(23.67)	12.28	19.67	(92.25)	235.37	(90.96)
TULCLG		(25.95)	(21.08)	(32.83)	15.04	(3.44)	36.12	116.22	(14.17)	(78.10)	(100.00)
IDEE		(47.87)	(100.00)		(57.33)	(100.00)					
IUM		(13.67)	12.44	(44.68)	(36.12)	(15.07)	83.22	29.19	10.22	(38.75)	717.86
OUTRAS		(31.76)	(34.39)	(86.74)	(3.52)	3,271.01	16.11	18.43	(59.29)	(25.79)	(25.41)
TOTAL RECEITA PRÓPRIA		(12.16)	12.60	(15.96)	(12.36)	13.15	16.95	(4.48)	6.76	70.09	(21.72)

FONTE: TABELA 7

TABELA 11: RESUMO RECEITAS TOTAIS 1980-1990

(em mil Cr\$ junho/91)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
RECEITAS MUNICIPAIS	333,074,462	288,631,031	346,403,557	277,496,115	231,748,138	241,484,423	265,513,956	267,086,486	304,101,904	518,957,179	363,906,026
IPTU	119,410,694	99,008,655	112,764,063	90,206,939	68,486,057	56,806,306	57,802,058	53,156,794	60,448,130	53,827,970	57,142,163
ISS	102,712,913	99,996,680	124,157,531	113,625,442	101,914,552	110,939,815	147,788,990	135,704,698	122,186,229	130,900,777	157,451,389
ITBI-IV										11,949,702	10,607,489
ITVVC										9,188,795	10,928,998
CONTRIBUICAO DE MELHORIA:									4,345,073	501,002	1,061,197
TAXAS	47,916,667	40,116,338	47,052,113	34,872,257	25,555,263	21,957,223	25,064,269	37,969,014	25,431,619	11,395,749	24,060,982
OUTRAS	63,034,188	49,509,358	62,429,349	38,791,477	35,792,267	51,781,078	34,858,639	40,255,990	91,690,852	301,193,184	102,653,809
TRANSFERENCIAS ESTADO	213,205,128	192,635,306	198,807,363	179,575,957	167,843,887	195,064,600	249,474,072	220,056,014	224,024,774	387,574,579	342,044,057
ICM	212,435,897	185,543,753	188,366,606	169,395,738	161,008,010	185,867,117	221,344,209	203,898,567	209,723,642	381,127,900	333,079,186
ITBI	0	5,103,692	9,595,541	8,882,646	6,003,230	7,548,741	9,000,107	6,348,881	5,143,833	439,443	3,767
TRU	769,231	1,987,860	845,216	1,297,572	832,647	606,643	6,857	0	0	0	0
IPVA	0	0	0	0	0	0	18,356,223	8,622,949	7,592,273	5,882,169	8,951,351
OUTRAS	0	0	0	0	0	1,042,099	766,676	1,185,618	1,565,026	125,067	9,752
TRANSFERENCIAS UNIAO	16,388,889	12,989,378	11,324,864	10,622,283	10,296,667	27,239,855	27,396,481	30,928,285	24,957,977	34,213,054	30,421,701
FPM	950,855	1,036,925	1,099,300	1,092,971	1,224,248	2,063,558	3,493,700	3,119,016	3,247,297	3,933,393	4,448,917
IR	6,047,009	5,351,543	5,758,361	6,955,369	6,938,500	13,485,163	10,063,298	9,857,666	12,811,535	25,264,683	22,105,903
ITR	106,838	247,850	324,086	140,994	124,600	95,104	106,779	127,785	9,982	33,208	3,001
DILCLG	2,670,940	1,977,744	1,560,799	1,048,447	1,206,118	1,164,621	1,585,314	3,427,753	2,942,046	644,359	21
TUEE	1,057,692	551,340	0	967,879	413,027	0	0	0	0	0	0
IUM	181,624	156,803	176,303	97,530	62,300	52,914	96,949	125,249	138,056	84,565	691,626
OUTRAS	5,373,932	3,667,172	2,406,015	319,093	307,875	10,378,494	12,050,441	14,270,816	5,809,142	4,252,845	3,172,233
TOTAL DA RECEITA PROPRIA	562,668,479	494,255,715	556,535,284	467,694,355	409,838,693	463,788,877	542,384,509	518,070,785	553,084,655	940,744,812	736,371,784
OPERACOES DE CREDITO	92,361,111	112,301,467	64,482,759	62,871,833	86,885,981	115,991,056	42,919,932	199,170,211	259,037,231	90,517,458	59,691,014
RECEITA TOTAL	655,029,590	606,557,182	621,018,042	530,566,188	496,724,674	579,779,934	585,304,441	717,240,997	812,121,886	1,031,262,271	796,062,799

FONTE: TABELA 3

TABELA 12 : COMPOSICAO RECEITAS TOTAIS 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
RECEITAS MUNICIPAIS	50.85	47.59	55.78	52.30	46.65	41.65	45.36	37.24	37.45	50.32	45.71
IPTU	18.23	16.32	18.16	17.00	13.79	9.80	9.88	7.41	7.44	5.22	7.18
ISS	15.68	16.49	19.99	21.42	20.52	19.13	25.25	18.92	15.05	12.69	19.78
ITBI-IV	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.16	1.33
IUC	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.89	1.37
CONTRIBUICAO DE MELHORIA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.54	0.05	0.13
TAXAS	7.32	6.61	7.58	6.57	5.14	3.79	4.28	5.29	3.13	1.11	3.02
OUTRAS	9.62	8.16	10.05	7.31	7.20	8.93	5.96	5.61	11.29	29.21	12.90
TRANSFERENCIAS ESTADO	32.55	31.76	32.01	33.85	33.79	33.64	42.62	30.68	27.59	37.58	42.97
ICM	32.43	30.59	30.33	31.93	32.41	32.06	37.82	28.43	25.82	36.96	41.84
ITBI	0.00	0.84	1.55	1.67	1.21	1.30	1.54	0.89	0.63	0.04	0.00
TRU	0.12	0.33	0.14	0.24	0.17	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
IPVA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.14	1.20	0.93	0.57	1.12
OUTRAS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.18	0.13	0.17	0.19	0.01	0.00
TRANSFERENCIAS UNIAO	2.50	2.14	1.82	2.00	2.07	4.70	4.68	4.31	3.07	3.32	3.82
FPM	0.15	0.17	0.18	0.21	0.25	0.36	0.60	0.43	0.40	0.38	0.56
IR	0.92	0.88	0.93	1.31	1.40	2.33	1.72	1.37	1.58	2.45	2.78
ITR	0.02	0.04	0.05	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.00	0.00	0.00
IULCLG	0.41	0.33	0.25	0.20	0.24	0.20	0.27	0.48	0.36	0.06	0.00
IUEE	0.16	0.09	0.00	0.18	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
IUR	0.03	0.03	0.03	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.01	0.09
OUTRAS	0.82	0.60	0.39	0.06	0.06	1.79	2.06	1.99	0.72	0.41	0.40
TOTAL RECEITA PROPRIA	85.90	81.49	89.62	88.15	82.51	79.99	92.67	72.23	68.10	91.22	92.50
OPERACOES DE CREDITO	14.10	18.51	10.38	11.85	17.49	20.01	7.33	27.77	31.90	8.78	7.50
RECEITA TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FONTE: TABELA 11

TABELA 13: EVOLUCAO RECEITAS TOTAIS 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
RECEITAS MUNICIPAIS	100.00	86.66	104.00	83.31	69.58	72.50	79.72	80.19	91.30	155.81	109.28
IPTU	100.00	82.91	94.43	75.54	57.35	47.57	48.41	44.52	50.62	45.08	47.85
ISS	100.00	97.36	120.88	110.62	99.22	108.01	143.89	132.12	118.96	127.44	153.29
ITBI-IV										100.00	88.77
IUVIC										100.00	118.94
CONTRIBUICAO DE MELHORIA									100.00	11.53	24.42
TAXAS	100.00	83.72	98.20	72.78	53.33	45.82	52.31	79.24	53.07	23.78	50.21
OUTRAS	100.00	78.54	99.04	61.54	56.78	82.15	55.30	63.84	145.46	477.83	162.85
TRANSFERENCIAS ESTADO	100.00	90.35	93.25	84.23	78.72	91.49	117.01	103.21	105.07	181.78	160.43
ICM	100.00	87.34	88.67	79.74	75.79	87.49	104.19	95.98	98.72	179.41	156.79
ITBI		100.00	188.01	174.04	117.63	147.91	176.35	124.40	100.79	8.61	0.07
TRU	100.00	258.42	109.88	168.68	108.24	78.86	0.89	0.00	0.00	0.00	0.00
IPVA							100.00	46.98	41.36	32.04	48.76
OUTRAS						100.00	73.57	113.77	150.18	12.00	0.94
TRANSFERENCIAS UNIAO	100.00	79.26	69.10	64.81	62.83	166.21	167.16	188.71	152.29	208.76	185.62
FPM	100.00	109.05	115.61	114.95	128.75	217.02	367.43	328.02	341.51	413.67	467.89
IR	100.00	88.50	95.23	115.02	115.07	223.01	166.42	163.02	211.87	417.80	365.57
ITR	100.00	231.99	303.34	131.97	116.63	89.02	99.95	119.61	9.27	31.08	2.81
IULCLG	100.00	74.05	58.44	39.25	45.16	43.60	59.35	128.34	110.15	24.12	0.00
IUEE	100.00	52.13	0.00	91.51	39.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
IUM	100.00	86.33	97.07	53.70	34.30	29.13	53.38	68.96	76.01	46.56	380.80
OUTRAS	100.00	68.24	44.77	5.94	5.73	193.13	224.24	265.56	108.10	79.14	59.03
TOTAL RECEITA PROPRIA	100.00	87.84	98.91	83.12	72.85	82.43	96.40	92.07	98.30	167.19	130.87
OPERACOES DE CREDITO	100.00	121.59	69.82	68.07	94.07	125.58	46.47	215.64	280.46	98.00	64.63
RECEITA TOTAL	100.00	92.60	94.81	81.00	75.84	88.51	89.36	109.50	123.98	157.44	121.53

FONTE: TABELA 11

TABELA 14: VARIAÇÃO RECEITAS TOTAIS 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
RECEITAS MUNICIPAIS		(13.34)	20.02	(19.89)	(16.49)	4.20	9.95	0.59	13.86	70.65	(29.88)
IPTU		(17.09)	13.89	(20.00)	(24.08)	(17.05)	1.75	(8.04)	13.72	(10.95)	6.16
ISS		(2.64)	24.16	(8.48)	(10.31)	8.86	33.22	(8.18)	(9.96)	7.13	20.28
ITBI-IV											(11.23)
IUC											18.94
CONTRIBUICAO DE MELHORIA										(88.47)	111.81
TAXAS		(16.28)	17.29	(25.89)	(26.72)	(14.08)	14.15	51.49	(33.02)	(55.19)	111.14
OUTRAS		(21.46)	26.10	(37.86)	(7.73)	44.67	(32.68)	15.48	127.77	228.49	(65.92)
TRANSFERENCIAS ESTADO		(9.65)	3.20	(9.67)	(6.53)	16.22	27.89	(11.79)	1.80	73.01	(11.75)
ICM		(12.66)	1.52	(10.07)	(4.95)	15.44	19.09	(7.88)	2.86	81.73	(12.61)
ITBI			88.01	(7.43)	(32.42)	25.74	19.23	(29.46)	(18.98)	(91.46)	(99.14)
TRU		158.42	(57.48)	53.52	(35.83)	(27.14)	(98.87)	(100.00)			
IPVA								(53.02)	(11.95)	(22.52)	52.18
OUTRAS							(26.43)	54.64	32.00	(92.01)	(92.20)
TRANSFERENCIAS UNIAO		(20.74)	(12.81)	(6.20)	(3.07)	164.55	0.57	12.89	(19.30)	37.08	(11.08)
FPM		9.05	6.02	(0.58)	12.01	68.56	69.30	(10.72)	4.11	21.13	13.11
IR		(11.50)	7.60	20.79	0.05	93.79	(25.38)	(2.04)	29.97	97.20	(12.50)
ITR		131.99	30.76	(56.49)	(11.63)	(23.67)	12.28	19.67	(92.25)	235.37	(90.96)
IULCLG		(25.95)	(21.08)	(32.83)	15.04	(3.44)	36.12	116.22	(14.17)	(78.10)	(100.00)
IUEE		(47.87)	(100.00)		(57.33)	(100.00)					
IUM		(13.67)	12.44	(44.68)	(36.12)	(15.07)	83.22	29.19	10.22	(38.75)	717.86
OUTRAS		(31.76)	(34.39)	(86.74)	(3.52)	3,271.01	16.11	18.43	(59.29)	(26.79)	(25.41)
TOTAL RECEITA PROPRIA		(12.16)	12.60	(15.96)	(12.36)	13.15	16.95	(4.48)	6.76	70.09	(21.72)
OPERACOES DE CREDITO		21.59	(42.58)	(2.50)	38.20	33.50	(63.00)	364.05	30.06	(65.06)	(34.06)
RECEITA TOTAL		(7.40)	2.38	(14.57)	(6.37)	16.71	0.95	22.54	13.23	26.98	(22.81)

FONTE: TABELA 11.

TABELA 15: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE CADA MUNICÍPIO
EM RELAÇÃO À DO CONJUNTO DAS CAPITAIS

	FATOR
Até 2%.....	0,2
Mais de 2% até 5%	
Pelo primeiros 2%.....	0,2
Cada 0,5% ou fração excedente, mais....	0,5
Mais de 5%.....	0,5

TABELA 16: INVERSO DO ÍNDICE RELATIVO À RENDA PER
CAPITA DA ENTIDADE PARTICIPANTE

	FATOR
Até 0,0045.....	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055.....	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065.....	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075.....	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085.....	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095.....	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110.....	1,0

Fonte: OLIVEIRA, Juarez de. *Código Tributário Nacional*: organização de textos, notas remissivas e índices. Lei No. 5.172 de 25/10/1966. São Paulo, Saraiva, 1991, p. 41-42.

TABELA 17: REPARTICAO RECEITA TRIBUTARIA TOTAL E REPARTICAO DOS
RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONIVEIS

(em participacao %)

ANOS	REPARTICAO RECEITA TRIBUTARIA				REPARTICAO DOS RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONIVEIS		
	UNIAO	ESTADOS	MUNICIPIOS		UNIAO	ESTADOS	MUNICIPIOS
1960	49,4	44,4	6,2	:	43,3	48,3	8,6
1961	49,4	44,6	6,0	:	41,9	49,5	8,6
1962	49,3	44,5	6,2	:	39,6	48,9	11,5
1963	50,9	42,5	6,6	:	41,9	46,0	12,1
1964	48,7	44,8	6,5	:	39,6	48,5	11,9
1965	50,6	42,6	6,8	:	39,0	48,1	12,9
1966	51,3	41,4	7,3	:	40,6	46,3	13,1
1967	45,8	49,4	4,8	:	36,9	45,2	17,9
1968	51,5	44,7	3,8	:	40,6	42,5	16,9
1969	53,6	42,7	3,7	:	45,8	39,8	14,4
1970	54,4	41,9	3,7	:	45,7	39,6	14,7
1971	56,4	40,0	3,6	:	47,7	38,4	13,9
1972	58,4	37,8	3,8	:	49,7	36,5	13,8
1973	58,5	37,7	3,8	:	49,1	37,1	13,8
1974	59,3	36,9	3,8	:	50,2	36,2	13,6
1975	58,9	37,0	4,1	:	50,3	36,0	13,7
1976	62,3	33,1	4,6	:	51,4	34,3	14,3
1977	60,8	34,0	5,2	:	50,2	34,8	15,0
1978	58,2	36,1	5,7	:	47,3	36,7	16,0
1979	58,3	35,9	5,8	:	47,5	36,2	16,3
1980	58,7	36,2	5,1	:	49,3	35,5	15,2
1981	58,2	36,7	5,1	:	49,2	34,9	15,9
1982	57,2	37,6	5,2	:	48,0	35,7	16,3
1983	57,8	37,0	5,2	:	48,4	35,2	16,4
1984	56,9	38,6	4,5	:	46,8	36,5	16,7
1985	57,6	38,3	4,1	:	44,7	37,5	17,8
1986	43,8	42,2	4,0	:	39,6	40,7	19,7

FONTE: REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Despesas da união com transferências a outros níveis de governo: conceitos e evolução recente. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 373: 38-51, jan./mar. 1988.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. O IPTU como instrumento de administração urbana". *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, 1 (1): 149-164, jan./abr. 1986.

ANDRADE, Thompson A. Endividamento municipal: o estado atual das dívidas das capitais estaduais. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 371: 59-79, jul./set. 1987.

ARAÚJO, Aloísio et alli. Transferências de impostos aos estados e municípios. *Relatório de Pesquisa No. 16*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973. 294p.

ATALIBA, Geraldo. Progressividade do IPTU. *Revista CEPAM*, São Paulo, 1 (3): 31-35, jul./set. 1990.

ATKINSON, A. B. The collected papers of Richard A. Musgrave - a review article. *Journal of Public Economics*. North-Holland, 32 (3): 389-398, Aug. 1987.

BEJARANO, Selva Ribas. et alii. Constituinte 1987: procedimentos e propostas. *Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, 2 (213): 65-85, mai./dez. 1986.

BIAVA, Adriano H. R. A Contribuição de Melhoria no novo código tributário Nacional: aspectos político-econômicos e providências para sua viabilização. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 374: 29-35, abr./jun. 1988.

BRANT, Vinícius Caldeira et alii. *São Paulo: trabalhar e viver*. São Paulo, Brasiliense, 1989. 254p.

CARTA CEPAM. *Crêterios de distribuição do ICMS e FPM*. São Paulo, 2 (1): 07-13, out./nov. 1989.

----- O esforço tributário municipal: o caso do IPTU. São Paulo, 1 (3): 5-8, dez. 1989

----- DIPAMS: municípios devem fiscalizar a apuração do valor adicionado em seus territórios. São Paulo, 2 (1): 11-12, abr. 1990.

----- Progressividade do IPTU: Polêmica atual e compatibilização entre objetivos fiscais e extra-fiscais. São Paulo, 4 (1): 05-06, 1990.

----- Alguns aspectos da administração do ISS. São Paulo, 1 (11): 11-12, ago. 1990.

----- Contribuição de Melhoria: (i)logicidade, (in)justiça e (in)adequabilidade de sua cobrança. São Paulo, 5 (1): 05-06, fev. 1990.

----- ITBI: arrecadação cresce com a transferência do imposto para a competência dos municípios". São Paulo, 8 (1): 09-14, mai. 1990.

DAIN, Sulamis. *Reforma fiscal e federalismo - uma análise comparada*. São Paulo, 1984, mimeo, 18p.

GIFFONI, Francisco de Paula C. O novo sistema constitucional e orçamentário: principais inovações. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 322: 05-15, out./nov. 1987.

----- Análise estrutural do novo sistema tributário constitucional. *O sistema tributário na nova Constituição*, Brasília, UNB, 1989, p.29-55.

----- & RANGEL, Paulo Euclides de. Reforma Tributária e Imposição do Ativo Pessoal. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 362: 09-17, jul./set. 1986.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *contas nacionais consolidadas 1980-1989 e Produto Interno Bruto total e per capita por unidade da federação 1970-1985*. Rio de Janeiro, 1991.

GOODSPEED, Timothy J. A re-examination of the use of ability to pay taxes by local governments. *Journal of Public Economics*. North-Holland, 38 (3): 319-342, Apr, 1989.

KEYNES, J. Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Nova Cultural, 1985, 333 p.

KHAIR, Amir Antonio. *Novo sistema tributário*. São Paulo, 1991, mimeo, 6p.

KORFF, Eurico. Finanças municipais. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, 12 (5): 7-41, set./out. 1977.

LAMPE, Giselle Ataíde. Federalismo e a federação brasileira. *Revista da Fundação SEADE São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 2 (1): 63-74, jan./abr. 1986.

LONGO, Carlos Alberto. Distribuição dos gastos e receitas públicas entre níveis de governo: um enfoque econômico. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 362: 16-29, jan./mar. 1987.

----- . Finanças governamentais num regime federativo: considerações sobre o caso brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 12 (3): 851-892, dez. 1982.

MARTINS, Ives Gandra. *Sistema tributário na Constituição de 1988*. São Paulo, Saraiva, 1990. 312p.

MERGE, Luiz Carlos. *External debt and public economics in Brasil (1980-1984)*. Universidade de Syracuse, Junho 1988, Tese, 258p.

MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental*. São Paulo, Atlas/Instituto Nacional do Livro, 1973. iv.

----- . A brief history of fiscal doctrine. *Handbook of Public Economics*, ed. A. J. Auerbach e M. Feldstein, North-Holland, Elsevier Science Publishers B. V., 1985, cap. 1, p.1-59.

----- & MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo, EDUSP, 1980. 673p.

MYRDAL, Gunnar. *Aspectos políticos da teoria econômica*. São Paulo, Abril Cultural, 1984. 179p.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo, Brasil Debates, 1981. 161p.

OLIVEIRA, Juarez de. *Código tributário nacional: organização de textos, notas remissivas e índices*. São Paulo, Saraiva, 1991. 456p.

PANZARINI, Clóvis. O impacto da reforma tributária para as finanças do estado de São Paulo. *Texto para Discussão No. 18*. São Paulo, FUNDAP/IESP, ago. 1989. 22p.

PAULA, Tomás Brugiski de. Estrutura e evolução das contas fiscais. *Relatório de Pesquisa No. 2*. São Paulo, IESP/FUNDAP, jun.1988. 169p.

PIGOW, A.C. *La economia del Bienestar*. Madrid, M. Aguilar, 1946. 720p.

PISCITELLI, Roberto Boccaccio. Reforma tributária e constituinte. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 370: 33-59, abr./maio 1987.

_____, et alii. *O sistema tributário na nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema*. Brasília, Universidade de Brasília, 1989. 140p.

Prefeitura Municipal de São Paulo - Secretaria das Finanças PMSP/SF. *Reforma Tributária Municipal*. mimeo, set. 1989.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo, Nova Cultural, 1985, 286p.

ROSA, José Rui G. Impacto financeiro da reforma tributária nos recursos disponíveis da União, estados e municípios. *O sistema tributário na nova constituição*. Brasília, UNB, 1989, p.115-141.

SAMUELSON, Paul A. *Introdução a análise econômica*. Rio de Janeiro, Agir, 1975, v.1.

SCHUMPETER, Joseph A. *A história da análise econômica*. Brasil/Portugal, Fundo de Cultura, 1964. v.3, 547p.

SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. *Finanças Municipais: evolução, reforma constitucional e perspectivas. Revista da Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 36 (193): 33-42, out./dez. 1989.

SILVA, Edgar Neves. Uma análise global do IVV. *Revista CEPAM*, São Paulo, 2 (1): 31-36, jan./mar. 1991.

SILVA, Fernando Antônio Rezende da. *Finanças Públicas*. São Paulo, Atlas, 1980. 368 p.

----- & AFONSO, José Roberto R. A reforma fiscal no processo de elaboração da nova Constituição. *Textos para Discussão Interna No. 121*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, nov.1987, 53p.

----- et alii. Proposta de reforma do sistema tributário brasileiro. *Estudos para a reforma tributária*. Tomo 1, Textos para Discussão Interna - TDI No. 104, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, mar.1987, mimeo. 63p.

SILVA, Lytha Spindola. *Complexidade e ineficiência: a tributação da renda agrícola no Brasil*. Universidade de Brasília, 1986, Dissertação, apêndice "B", p.230-260.

SHIMABUKURO, Nelson Takeo. Repercussões da reforma tributária nas finanças dos municípios do estado de São Paulo. *Manual para o município CEPAM*. São Paulo, 1989. p.81-92.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo, Nova Cultural, 1985, v.II, 350p.

SOCOLIK, Hélio. Transferências de impostos ao estados e municípios. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 367: 70-110, jul./set. 1986.

SOUZA, Célia Regina de. Reforma tributária: as finanças municipais saem do vermelho. *Revista CEPAM*, São Paulo, 3 (1): 09-14, jul./set. 1990.

STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the public sector*. Norton University, 1988, cap. 26-27.

TANZI, Vito. Parametros de política fiscal en la formulación de presupuestos. *Aspectos del presupuesto público*. Washington, Fondo Monetario Internacional, 1988.

UEDA, Eurico H. Finanças municipais e federalismo fiscal. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 38 (333): 14-23, jan./fev./mar. 1978.

VARSAÑO, Ricardo. O impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, 122 (36): 44-54, out./dez. 1989.

-----, O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80?. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 11 (1): 203-228, abr. 1981.

-----, Tributação de mercadorias e serviços. Estudos para a reforma tributária. *Texto para Discussão Interna no. 106*. Rio de Janeiro. mar. 1987. 165p.

YOUNG, H.P. Progressive taxation and the equal sacrifice principle. *Journal of Public Economics*. North-Holland, 32 (2): 203-214, mar. 1987.

ZIMMERMANN, Gustavo. *Relatório: A evolução das finanças municipais*. Projeto Específico: Metropolização e Gestão Urbana. Pesquisa: Terciarização, Metropolização e Gestão Metropolitana. São Paulo, Convênio: CEPAM/FECAMP, mar. 1991. 54p.