



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICA**

EVERTON MARQUES SOARES SANTOS

**FEDERALISMO FISCAL: EFEITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E O
IMPACTO NAS RECEITAS MUNICIPAIS. O CASO DE SALVADOR**

SALVADOR

2009

EVERTON MARQUES SOARES SANTOS

**O FEDERALISMO FISCAL: EFEITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E
O IMPACTO NAS RECEITAS MUNICIPAIS. O CASO DE SALVADOR**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia a ser apresentado como requisito final à obtenção do Grau de Bacharel s.

Orientador: Prof. Paulo Brito

SALVADOR

2009

EVERTON MARQUES SOARES SANTOS

O FEDERALISMO FISCAL: EFEITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E O
IMPACTO NAS RECEITAS MUNICIPAIS. O CASO DE SALVADOR

Aprovado em 26 de Maio de 2009.

Orientador: _____

Prof.. Paulo Brito
Faculdade de Economia da UFBA

Prof. Bruno Pinheiro
Faculdade de Economia da UFBA

Prof. Antônio D’Pádua
Faculdade de Economia da UFBA

AGRADECIMENTOS

Aos meus Pais, aos vários colegas de Faculdade, minha avó, alguns tios, meus verdadeiros amigos e toda banca examinadora por me dar oportunidade de concluir minha graduação.

RESUMO

Após vinte anos da promulgação da nova carta constitucional, os estudos acumulados sobre os impactos e as consequências das mudanças promovidas no regime fiscal brasileiro se mostra em alguns momentos controverso e insuficiente. Principalmente quanto aos desequilíbrios gerados por uma descentralização de receitas não vir acompanhada de uma descentralização concomitante de encargos. A descentralização em si, não é o problema, mas sim na forma pela qual ela foi promovida: gerando um federalismo fiscal incapaz de assegurar a necessária harmonia entre a disponibilidade de recursos e natureza das demandas que precisam ser satisfeitas. E aí é que entra a idéia de colocar o município de Salvador em análise e entender em que medida esse federalismo fiscal trouxe impactos para as finanças de sua cidade.

Palavras-chave: Federalismo fiscal. Desequilíbrios fiscais. Diferenças sócio-regionais.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Receita Disponível por esfera de governo (%).....	19
Tabela 2 - Evolução da arrecadação direta por esfera de Governo do PIB	29
Tabela 3 - Crescimento do PIB da Bahia e participação de Salvador	23
Tabela 4 – Variação da Taxa de Desemprego na RMS.....	24
Tabela 5 – Índice de Participação de Salvador nos repasses do ICMS.....	26
Tabela 6 - Receita Tributária do Município de Salvador (IPTU E ISS) em milhões.....	27
Tabela 7 - Montante que Salvador recebeu da União o FPM.....	28
Tabela 8 - Recitas Correntes do Município de Salvador no Período de 2006.....	29

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	
2	FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: EVOLUÇÃO E PROBLEMAS	
2.1	CONCEITO E FUNDAMENTOS TEÓRICOS	8
2.2	EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL	9
3	EFEITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL PÓS 1988	
3.1	AS CONQUISTAS MUNICIPAIS	15
3.2	QUADRO COMPARATIVO: ANTES E PÓS-88	17
3.3	ARRECADAÇÃO MUNICIPAL	18
3.4	RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL	21
4	SALVADOR E O EFEITO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NAS RECEITAS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DE SALVADOR	
4.1	APRESENTANDO SALVADOR	23
4.2	CONCENTRAÇÕES DE RENDA, DESENVOLVIMENTO HUMANO E DESEMPREGO	24
4.3	PRINCIPAIS RECEITAS DO MUCÍPIO	25
4.4	ÍNDICES DE PARTICIPAÇÃO DE ICMS	26
4.5	RECEITA TRIBUTÁRIA: IPTU E ISS	27
4.6	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO MUNICIPIO	28
4.7	RECEITAS CORRENTES	29
5	ANALISANDO AS DESPESAS NO ANO DE 2006	
5.1	DESPESAS DAS ESFERAS POR FUNÇÃO – BRASIL - 2006	30
6	CONCLUSÃO	34
	REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

A Prefeitura Municipal de Salvador-Ba apresenta um quadro financeiro questionável, com sérias dificuldades em financiar as obrigações que competem à sua esfera administrativa. Algumas situações, aparentemente, denotam a favor de um cenário que talvez comprove tal suposto; prova disso são os constantes noticiários afirmando que a cidade está sem receita suficiente para financiar dívidas.

Há alguns anos o município vem apresentando dificuldades em aumentar suas receitas. Indícios pôde ser comprovado no evento intitulado de Fórum de Idéias¹ para o Aumento da Arrecadação. Fórum este promovido pela Secretaria da fazenda do Estado (Sefaz), em parceria com Associação Baiana dos Auditores Fiscais Municipais (Abam) e o Sindicato dos fazendários do Município de Salvador (Sindifam) (CARNEIRO, 2006).

O Problema é que tais dificuldades impactam diretamente na sociedade, sob tal forma, que dificultam e até mesmo impede o acesso a bens constitucionalmente indispensáveis ao bem estar social; os chamados bens públicos.

Mas porque Salvador passa por esse problema? É algo recente, e em qual estrutura político administrativa pode servir de base para investigação de tal fato? É bem provável que o federalismo fiscal aponte caminhos para respostas que comprovem ou não tal fato.

O federalismo pós-88 decretou um marco na descentralização tributária em favor das esferas subnacionais (estados e municípios) proporcionando uma maior municipalização na educação, saúde e dentre outros. (SANTOS, 2003 p.61).

¹ O Fórum tem como principal meta discutir elementos operacionais que viabilizem um aumento de arrecadação municipal.

2 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: EVOLUÇÃO E PROBLEMAS

2.1 CONCEITO

No Brasil, o federalismo fiscal algumas vezes teve como característica marcante, seu alto grau de concentração nas tomadas de decisões tributárias. Principalmente no que compete ao repasse feito aos entes federados da União, sendo seu principal marco as mudanças Constitucionais de 1988. Neste ficou redefinido um novo marco: o da *descentralização fiscal*², ou seja, a concessão da ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios ganhou um novo contexto. Varsano, (1996, p.12)

Basicamente o conceito de federalismo fiscal³, está estruturado na idéia das diferentes distribuições de competências entre os Estados federativos que compõe a União. Aonde tal fato não é algo peculiar somente brasileiro, ocorrendo em diversas partes do mundo.

O que se espera de uma estrutura federativa enquanto sua definição de gestão pra com seus entes federados, é que estes possam beneficiar-se de requisitos específicos. Segundo Blanco, estes requisitos seriam:

Minimização de perdas de eficiência econômica mediante a correta eleição de instrumentos tributários e níveis para administrá-los; e necessidade de garantir a suficiência financeira das distintas unidades de governo a partir de uma ampla participação das receitas tributárias na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo que permitam provisão de bens públicos eficientes e adaptados às preferências locais (BLANCO,2007, p.20).

² Segmentar aos entes federativos determinadas funções tributárias a fim de transferir certa autonomia da União (esfera maior) para esferas subnacionais como Estados e Municípios.

³ O federalismo, como forma de Estado, está presente em vários países do mundo nos dias atuais. O ordenamento jurídico de cada país federalista é determinado pela distribuição de competências entre os estados, seja política, econômica ou administrativa, através da constituição.

O federalismo fiscal trata das competências tributárias dentro do território nacional, e, portanto, das regras que regem o desenvolvimento econômico das regiões. (LOVATO, 2006)

O conceito parece estar fundamentado, sobretudo num sistema político-administrativo que pressupõe a idéia de uma harmonia entre as unidades, desenvolvendo políticas equitativamente e justas.

Entretanto, o sistema político federativo no país, parece não conseguir estabelecer com competência tais características. Nota-se um sistema tributário bastante criticado por diversos setores da sociedade.

Uma vez que todos estejam interligados, parece ser plausível que determinados locais não gozassem de privilégios em detrimento de dificuldades de outros. Tais conseqüências – pela falta de um sistema federado competente e eficiente - impactam diretamente nas unidades, sobretudo financeiramente afetando suas contas.

2.2 EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL

Em 1889 cria-se uma república no país de caráter federativo, com conotações diferentes politicamente do regime anterior: regime imperial. A partir de então cresce a participação de atividades governamentais – como será mostrado adiante - e o governo mostra uma relativa importância na cooperação intergovernamental a fim de atingir determinados objetivos político-administrativo.

Mas as bases do federalismo fiscal, de fato, começaram a se implantar em 1891 com a primeira constituição federal brasileira. E durante seus primeiros anos como república federal, suas funções públicas foram exercidas principalmente pela união. Porém, este quadro ao que parece se alterou paulatinamente à medida que houve relativa descentralização das funções.

As unidades federativas possuíam certa independência quanto a condições políticas e econômicas para poderem atuar em qualquer área de pleno interesse, desde que respeitados os direitos expressos da União (LOPREATO, 2002, p.26).

Parece que na primeira fase do federalismo fiscal (1891-1930) as desigualdades sócio-regionais expressas pelas diferenças sócio-econômicas, já vinham dando sinais de divergências entre as unidades; sobretudo quando comparadas às regiões do Nordeste e Norte com os demais estados do Eixo Sul (São Paulo, Minas e Rio de Janeiro). Neste período podem ser notadas assimetrias sócio-político e econômica no país, principalmente pelo sistema que se vigorou naquele presente momento: o sistema de “pacto oligárquico”.⁴

O mesmo era representado pelos estados cafeeiros (principalmente São Paulo), com reivindicações que estavam voltadas basicamente para seu capital atrelado a uma boa conjuntura econômica a favor. Uma vez que nesse período o comércio internacional eram as principais fontes de receitas públicas do país, pegava-se – esse eixo geográfico – “carona” na forte valorização do café no comércio internacional. (VARSANO, 1996, p.8).

Essa afirmação ainda pode ser encontrada em Lopreato:

.. Os Estados cafeeiros desfrutavam de sólida base financeira durante todo o período e de ampla autonomia de ação (sobretudo São Paulo) para atender às exigências da acumulação cafeeira... todavia os demais Estados, por não possuírem importante participação no comércio exterior⁵,sofriam dificuldades financeiras em razão da precária arrecadação (LOPREATO, 2002,p. 16-17)

⁴ Conhecido também como República do Café com Leite, o pacto oligárquico se caracterizou ser uma troca de favores entre o Presidente e os Governadores Estaduais, sobretudo dos estados na época com maior poderio econômico: eixo sul e sudeste. Apoiados pelos grandes cafeicultores do eixo, os governadores barganhavam verbas para seus estados com facilidades maiores a outros estados, por eles fazerem parte da elite que concentravam praticamente a maior parte do capital do país.

⁵ A principal fonte de arrecadação tributária vinha do setor de Exportação

Era natural então que essas unidades buscassem uma medida para aumentar suas receitas e assim financiar seus gastos. Para diminuir ou até mesmo evitar dívidas, a solução foi recorrer a empréstimos externos. O problema é que a Constituição de 1891 não havia proibido que essas esferas de Governo, incorressem em débitos externo sem prévia autorização. Neste período, o mesmo não era disponível internamente. E só depois o governo federal proibiu empréstimos sem prévia autorização, porque era crescente a dívida externa. (MAHAR, 1974, p.247).

Então, depreende-se que, a assimetria estava objetivamente centrada, naqueles estados que não faziam parte desse “pacto”. Assim, fica possível identificar em que medida tal sistema de privilégio concedido pela União, no que tange as transferências a esses locais, geraram a esses estados uma externalidade positiva. Do contrário, quem não gozasse desse privilégio, certamente estariam em condições desiguais de desenvolvimento por um aumento de receitas. Segundo Mahar (1974, p.248.)

este fenômeno produziu uma situação a que apenas os Estados e Municípios das regiões mais ricas do país (Sul e Sudeste) eram capazes de financiar um setor público relativamente produtivo. As unidades governamentais nas demais regiões do país, dada às suas baixas capacidades tributárias, podiam fornecer apenas um diminuto nível de serviços, na maioria dos casos. São Paulo, com sua capacidade tributária relativamente elevada, dispunha do setor público mais desenvolvido.

A primeira fase do federalismo termina com a crise do café, em 1930, e deteriora o quadro político da República Velha de práticas marcadas por favorecimentos políticos. Se por um lado a crise afetou a economia do país, por outro, pôde-se notar importante progresso quanto ao objeto da definição política do governo para com os Estados.

Foram feitas diversas reformas no aparelhamento governamental evidenciando de maneira bastante clara a tendência da centralização do poder, sobretudo pela criação de órgãos específicos na participação da política econômica: a centralização do poder. (LOPREATO, 2002. P.21).

Da mesma opinião Mahar desfruta sobre a característica desse novo momento do federalismo fiscal:

O setor público brasileiro experimentou uma significativa transformação no período 1930/1945. Não somente o governo assumiu novas responsabilidades, mas, também as relações fundamentais federais da Primeira República foram alteradas irrevogavelmente...o controle efetivo da nação emanava do Presidente da República, Getúlio Vargas. O papel paternalista do Estado caracterizava a Constituição de 1934...do esquema ditatorial (LOPREATO, 2002. p248 - 249)

Nesse período mais uma vez puderam-se notar problemas de desequilíbrios fiscais regionais, e com praticamente o mesmo cenário: as regiões mais ricas concentradas no sul e sudeste.

A extrema disparidade regional da distribuição da renda e riqueza observada na Primeira República, porém, persistia ou, talvez, aumentava... das cinco principais regiões do Brasil, apenas o sul aumentara significativamente sua participação relativa no produto industrial...São Paulo continuava a demonstrar os mais elevados índices de riqueza, sendo responsável por mais de 40% da população nacional industrial (1938) e acima de 30% da renda nacional (1939) (MAHAR,1974, p. 254)

Sendo assim, é notório que as disparidades regionais insistissem em percorrer por falta de uma política governamental de distribuição de renda para esses estados mais pobres. Ficou evidente também, nessa segunda fase do federalismo, que a variável “chave” na determinação do nível de renda de uma região, está estritamente relacionada a uma base tributaria fundamental no cenário econômico e produtivo.

No período que segue de 1946 a 1964, com o fim do Estado Novo⁶, houve espaço para mais uma promulgação constitucional, sobretudo por causa de Ação do Congresso Nacional (Poder Legislativo atuante) atuando como um determinante importante no arranjo político brasileiro nas transferências de recursos aos estados. Lopreato explica concluindo que:

Sobre as alterações do período acima [...] significavam mais uma adequação á presença de um Legislativo forte do que propriamente uma mudança no perfil do sistema tributário. O sistema anterior foi preservado

⁶ Momento que foi decretado a “queda” do Governo Vargas.

em seus traços fundamentais, isto é, continuavam sendo garantidas, aos Estados, autonomia – para que manipulassem os instrumentos de política tributária e fiscal – e condições para que fixassem as alíquotas de seus impostos, bem como criassem outros – não concorrentes com a esfera federal – desde que distribuíssem 20% do total arrecadado à União e 40% aos Municípios (LOPREATO,2002, p.33).

Segundo Mahar, o aspecto mais importante do período, no que tange ao federalismo fiscal, tenha sido sua ênfase na cooperação financeira intergovernamental e a nova constituição. Pois estes não forneceram uma condição equitativa aos governos locais, impedindo, incursões dos governos estaduais nas esferas dos municípios. (MAHAR, 1974, p.257).

Mais uma vez os interesses políticos particulares se sobrepuseram desta vez. O Nordeste por exemplo, parece ter tirado proveito com sua bancada que na época estava em maior número. Tal situação concede ao mesmo um fluxo regular, através das receitas federais vinculadas e da criação de agências regionais de desenvolvimento⁷. (LOPREATO, 2002, p.33).

Esses investimentos criados tiveram seu custo de oportunidade, houve agravamentos dos problemas fiscais no país. Mahar apontam dois problemas:

Na prática, contudo, os dispositivos legais tiveram efeito limitado apenas. Os principais problemas durante essas duas décadas constituíram-se da expansão desproporcional da atividade federal em relação aos seus instrumentos tributários (e, portanto, causando sério desequilíbrio nesse nível de governo) e do fracasso do sistema de repartição das receitas na melhoria significativa da posição dos Municípios. (MAHAR, 1974, p. 266)

No que tange ao problema da desigualdade regional, sua relativa importância quanto ao período, pode-se destacar ação do voto como uma variável importante. Pois marcou uma evolução sobre a democracia brasileira. Característica fundamental para no sistema de transferência governamental, sobretudo, por se fazer de barganha. Assim segundo denuncia Lopreato: “no momento em que se fortalece a democracia, há uma valorização do voto e cresce o poder das oligarquias de negociar favores e verbas” (LOPREATO, 2002, p.78).

⁷Tais agências foram preponderantes no relativo papel desempenhado na busca pelo desenvolvimento econômico nas regiões como Norte e Nordeste.

Com a chegada dos anos 60, podemos notar uma evolução do sistema tributário do país até 1988, período este que passa pelo milagre econômico até a crise da dívida dos anos oitenta, teve como principal objetivo aumentar a receita e novamente a centralização tributária por parte da União.

A situação do período anterior, principalmente no governo Juscelino Kubischeck, quando ocorreram vultosos financiamentos para o seu Plano de Metas, ocasionou uma desproporcionalidade entre receitas e despesas no Tesouro Nacional. Isto ocorreu porque foi preciso um enorme esforço financeiro para financiar o projeto de industrialização proposto no governo em questão.

O período do “milagre econômico⁸” elevou o nível de esforço fiscal da sociedade, de modo que alcançou um equilíbrio orçamentário através de incentivos fiscais à acumulação de capital para impulsionar o processo de crescimento econômico (VARSANO, 1996, p.9).”

Aproveitando do autoritarismo, o governo militar, concedeu aos estados algumas limitações sobre o seu poder de tributar e algumas restrições às transferências destinadas ao mesmo. Exemplo disso:

foi O Ato Complementar nº 40/68 reduziu, de 10 para 5%, os fundos percentuais do produto de arrecadação do IR⁹ e do IPI¹⁰ destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), respectivamente. Em contra partida, criou o Fundo Especial (FE), cuja distribuição e utilização dos recursos eram inteiramente decididas pelo Poder Central, destinado a ele 2% do produto da arrecadação daqueles tributos... A Autonomia dos estados e municípios foi reduzida ao seu nível mínimo, aí permanecendo até 1975 (VARSANO, 1996, P.10).

Esse momento político teve méritos quanto às qualidades da reforma tributária. E de fato estados e municípios tiveram significativos aumentos em suas receitas, sobretudo com a criação do imposto ICM (Imposto de Circulação de Mercadoria) que substituiu o IVC (Imposto Estadual sobre Vendas e Consignação).

⁸ Período de grande crescimento do PIB do país, no auge da Ditadura Militar.

⁹ Imposto de Renda.

¹⁰ Imposto sobre produtos industrializados.

O ICM revelou-se uma fonte de receita para Estados – por volta de 1970 ele fornecia quase 97% das receitas estaduais totais. A carga tributária bruta (em percentagem do PIB) cresceu de 19,5% em 1964 para 27% em 1968. Ver Tabela1.

Um elemento importante do período foram os fundos de participação; o mesmo provocou significativas mudanças principalmente aos municípios que puderam auferir de aumento em suas receitas com os Fundos de Participação dos Municípios e de Participação do Estado (FPM e FPE).

As Transferências do FPE constituíram em média 4% das receitas tributárias estaduais (em 1969), aquelas do FPM atingiram à média de 41% das receitas tributárias dos municípios. (MAHAR,1974, p.270).

3 EFEITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL PÓS 1988

3.1 AS CONQUISTAS MUNICIPAIS

O que de fato interessa no debate presente deste trabalho, está em torno das conseqüências trazidas pela maneira que a descentralização fiscal fora feito. Tal fato se tornou predominante para o país continuar - e alguns casos até mesmo agravar – com os problemas regionais de outrora. Sobretudo quanto à situação fiscal.

A constituição deste período obteve um marco na sociedade brasileira; ela significou um marco nos acontecimentos políticos (fim dos laços do regime ditatorial e início do novo processo de abertura econômica do país).

A Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro que ainda não está, todavia, concluída. “Demandas de estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das responsabilidades públicas.” (REZENDE, 2001, p.333):

Muitos são as colaborações acerca do período, entretanto não há discordância na literatura sobre a principal característica da época do federalismo, de conceder uma maior autonomia aos estados e municípios para que pudessem, sem infringir os limites fixados pela União e delimitar frentes de atuação mais abrangentes.

E de fato ficou constatado que a nova Carta Magna possibilitou à desobstrução do caminho rumo a um processo de descentralização tributária, que terminasse por reduzir o âmbito de intervenção do Governo Federal.

O que de fato ocorreu na descentralização, foi que os estados e municípios puderam gozar de maior autonomia financeira e até mesmo de aumentos significativos nas suas receitas e também aumento dos seus encargos com o passar dos anos.

Para citar algumas dessas competências que ficaram exclusivas e partilhadas aos municípios, Bremaeker (1995, p.16) aponta:

Saúde e assistência pública (art.23, II e art.30, VII); meio ambiente; paisagens naturais; flora e fauna (Art.23, III, VI e VII); cultura, educação pré-escolar e ensino fundamental (art.23, IV e art.30, VI); produção agropecuária e abastecimento alimentar (art.23, VIII); construção e moradias (art.23, IX); saneamento básico (art.23, IX); combate a pobreza (art.23, X); educação para a segurança no trânsito (art. 23, XII); transporte coletivo (art.30, V) e guarda municipal (art. 144, inciso 8).

Contudo, ao longo do tempo, percebeu-se que as competências administrativas impostas (acima apresentada) passaram a ser desproporcional diante das receitas

advindas dos repasses recebidos. Resultado: o orçamento das prefeituras foi afetado de forma considerável.

A citação abaixo mostra que parte desse decréscimo das receitas municipais frente a seus gastos, a União vem aumentando em termos absolutos suas receitas. Segundo Jayme Jr. e Santos (2003, p.12):

Entre 1988 e 2002, o volume de impostos arrecadados no âmbito municipal apresentou um acréscimo de cerca de 187% (ver Tab. 4). Houve um aumento da carga de arrecadação direta dos três níveis de governo na série histórica mostrada. Mas somente a arrecadação da União apresentou crescimento absoluto em todos os anos, diferente dos Estados e Municípios que apresentaram oscilações em alguns anos e queda em 2002. As transferências constitucionais da União, que em 1997 correspondiam a 4,5% da receita disponível, em 2001 representaram 4% deste total, ao passo que as atribuições foram aumentadas. O mesmo foi verificado nas transferências dos Estados, que de 6,7% do total em 1997, passaram a representar 5,7% em 2001. Como conseqüência, a receita disponível em transferências constitucionais dos municípios, que em 1997 correspondia a 16,2% do total, passou a registrar 14,2% no final de 2001. (ver Tab. 5). Estas são conseqüências da opção do Governo Federal em diminuir a participação das subunidades federativas na sua proposta de ajuste fiscal.

Sendo assim conclui-se que o objetivo do pacto federativo não obteve uma consistente eficiência quanto a seus objetivos, pois a idéia de eficácia num modelo de federalismo fiscal está associada a uma premissa onde “a autonomia político-administrativa somente atinge sua eficácia quando os entes são também financeiramente independentes, ou seja, têm auto-suficiência financeira para executar suas tarefas, sem necessitar submeter-se ao aval ou crivo de outras entidades interessadas. Essa autonomia financeira se dá pelo que chamamos de federalismo fiscal”. (CAGNONE, 2006,p.8).

3.2 UM QUADRO COMPARATIVO: ANTES E PÓS-88

Abaixo algumas das principais mudanças dado o processo de descentralização fiscal e conquistas que os municípios puderam auferir devido a este novo arcabouço:

Imposto	Antes de 1988	Depois da reforma de 1988
----------------	----------------------	----------------------------------

ITBI		Retorna à competência municipal
IVVC		Retorna à competência municipal sendo extinto em 1996
FPM	17% do IR+IPI	22,5% do IR+IPI
ICMS	Cotas de repasse 20% de ICM	Ampliação da base de incidência Cota de repasse 25%
IPI- EXPORTAÇÃO		10% do IPI destinado aos Estados exportadores de produtos industrializados, sendo que 25% desta receita repassados aos respectivos municípios.

Quadro1. As conquistas dos municípios na Reforma do Sistema Tributário na Constituição de 1988

Fonte: BRASIL. Constituição (1988) e STN (Secretaria do Tesouro Nacional).

Nota-se transformações ocorridas no perfil tributário com a introdução da Constituição de 1988, sobretudo no que tange as finanças públicas municipais com seus principais impostos.

È possível observar também que a ampliação de competência tributária municipal, que foi sem efeito para o aumento das receitas das prefeituras, ocorreu por causa da incorporação do ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos) e do IVVC (Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto óleo diesel) ao grupo de impostos municipais.

As transferências, contudo, foram impulsionadas pelo aumento da participação do FPM no IPI e IR, assim como pela elevação da cota parte do ICMS. Estes foram predominante como fonte do financiamento de despesas e serviços públicos de educação, saúde e infra-estrutura da maioria das prefeituras do país. Situação determinante para que os municípios continuassem dependentes das transferências repassadas pelas esferas superiores.

Verifica-se diante dessa situação, que o aumento das transferências não se manifestou em desestímulo da arrecadação municipal, o que possivelmente foi à novidade maior do processo de descentralização brasileira durante a década de 90.

Entretanto a constituição de 1988 não trouxe nenhuma expressiva inovação tributária a favor dos municípios. Os novos impostos que foram (re) criados ou os que passaram à competência municipal foram poucos significativos (BREMAEKER, 1998, p.18).

3.3 ARRECADAÇÃO MUNICIPAL

Que a descentralização fiscal trouxe benefícios aos governos locais quanto ao aumento das receitas, não parece ser motivo de discórdias entre as opiniões de especialistas do setor público.

Entretanto o grande entrave desse benefício foi que à significativa redução de participação da União na receita disponível concomitante ao aumento da participação dos municípios da mesma (explicada abaixo na análise da tabela 2). Esta mostra o comportamento da receita disponível por esfera de Governo (%) num período que vai de 1980 a 1988 e posteriormente até 1997.

Este período foi escolhido por retratar a quebra estrutural que houve, e assim poder fazer um paralelo comparativo entre os períodos que antecederam frente à carta constitucional de 88 e posteriormente a sua implantação.

Tabela 1: Receita Disponível por esfera de governo (%)

Período	União	Estados	Municípios
1980	69,2	22,2	8,6
1988	62,3	26,9	10,8
1997	56,3	27,0	16,6

Fonte: SRF, IBGE, FGV, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência, ABRASF, governos estaduais e balanços municipais. (1998)

A Participação do governo federal nos anos 80 que era de 69,2% na receita disponível sofreu uma queda para 62,3% quando instaurada a reforma de 1988. Já estados e municípios, no mesmo período, aumentaram sua fatia no “bolo” tributário, passando de 22% para 26,9% e de 8,6% para 10,8% respectivamente.

Em 1997, a participação da União apresentou um percentual menor ainda, de 56,3% , contra uma participação dos estados de 27%, praticamente inalterada, e dos municípios de 10,8% para 16,2%. Os números acima ratificam que os municípios foram os que mais desenvolveram suas receitas com o artifício de descentralização fiscal.

Abaixo, uma tabela que mostra a evolução da arrecadação direta (arrecadação própria municipal), por esfera de governo em percentagem do PIB (%), mostra como esse crescimento se comportou durante os períodos após a descentralização fiscal.

Tabela 2: Evolução da arrecadação direta por esfera de Governo em percentagem do PIB (%)

Período	União	Estados	Municípios
1980	18,5	5,4	0,7
1988	15,8	6,0	0,7
1997	19,4	8,2	1,6

Fonte: SRF, IBGE, FGV, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência, ABRASF, governos estaduais e balanços municipais. Elaboração do autor a partir de Afonso et al (1998).

No período de 1980 a receita tributária dos municípios representava 0,7% do **PIB**, a arrecadação direta dos estados e a da união correspondia, respectivamente, a 5,4% e 18,5%. Na nova participação de 1988, a arrecadação direta municipal se manteve inalterada, enquanto os governos estaduais tiveram um pequeno aumento na sua arrecadação própria, passando para 6,0% da carga tributária e a União diminuiu sua arrecadação direta para 15,8%.

Em 1997, no entanto, a receita tributária das administrações locais atingiu o percentual de 1,6% da carga tributária, contra 19,4% do governo central e 8,2% dos estaduais. Sendo assim, a receita tributária dos municípios pôde auferir um crescimento de mais de 100% como a participação do PIB em menos de dez anos de descentralização fiscal, superando de longe a taxa de crescimento da arrecadação direta dos estados e da União.

É inegável que o texto constitucional aprovado fortaleceu financeiramente os municípios, o que se deu muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais, do que pela ampliação da sua capacidade tributária.

De fato, a partir da promulgação da Constituição, os municípios passaram a receber 25% do ICMS (antes recebiam 20% do ICM) e viram o FPM crescer de 17% para 20% a partir de outubro de 1988 e mais 0,5% a cada ano até alcançar os atuais 22,5% em 1993. (BREMAEKER, 1989-1998).

A principal crítica ao federalismo desenvolvido após 88, é que esta, ao promover a descentralização fiscal, a fez somente quanto aos recursos. Estados e municípios ganharam recursos, mas teria assumido ainda maiores responsabilidades nas despesas (desproporcionais). O que gerou deterioração dos serviços e no maior desequilíbrio federativo. (RESENDE, 2001)

Atualmente a carga fiscal no Brasil encontra-se ainda em níveis elevados. A carga tributária total atingiu o recorde de 37,37% do PIB em 2005, mais de 12 pontos acima dos 25,72% do PIB em 1993, às vésperas do Plano Real (CARVALHO, 2006, p. 302).

A pressão fiscal vai além de um terço da renda nacional, proporção semelhante aos níveis da Europa Ocidental; mas o país, campeão de desigualdade, ocupa a 69ª posição no ranking do IDH das Nações Unidas, a despeito de contar com políticas sociais razoavelmente desenvolvidas (CARVALHO, 2006, p. 302).

Outra crítica pertinente, é que ocorreu um processo de transferência de competência ou de intensificação da municipalização dos serviços, viabilizada pela elevação do repasse de recursos intergovernamentais.

3.4 RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

O crescimento da receita tributária própria dos municípios não se deu de forma uniforme, pois como ela está assentada sobre dois impostos, o IPTU e o ISS, com características tipicamente urbanas, sua eficiência está concentrada nas cidades mais desenvolvidas e nas capitais do país. Contudo, cresce a participação dos municípios na arrecadação a partir de 1988 (SANTOS 2003).

Os principais impostos que fizeram com que as prefeituras arrecadassem mais ficou por conta – atualmente – dos seguintes tributos: i) IPTU, ii) ISS iii) ITBI, e iv) taxas e v) contribuição de melhorias.

Já em 1997 as transferências para os municípios brasileiros diminuíram sua participação no conjunto da composição dos recursos para aproximadamente 67%, enquanto que a receita própria aumentou a sua parcela para aproximadamente 30% (AFONSO, 1998).

Após analisar um estudo do Instituto Brasileiro de Administração municipal (IBAM), pode-se observar que o ano de 2006 a receita tributária correspondia a 15%, as transferências, o grosso dos recursos, 75% e outras receitas era responsável pelos 10% restantes (BREMAEKER, 2006).

Mesmo assim pode-se dizer que as prefeituras conseguiram arrecadar mais pela esfera impositiva do que individualmente. Bremaeker (1996) a esse respeito tece uma consideração válida de nota. Segundo ele as unidades locais apresentam realidades

particulares em termos de população, nível de urbanização, estrutura e política, base econômicas, composição das receitas e graus de politização da comunidade que fazem com que se possa entender o uso de poucos dados do conjunto para expressar distintas realidades.

4 SALVADOR E O EFEITO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NAS RECEITAS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DE SALVADOR

4.1 APRESENTANDO SALVADOR

Não é novidade que os municípios brasileiros, ao longo dos anos, apresentem dificuldades em administrar suas finanças para assim custear necessidades indispensáveis à sua população. Sendo assim serão mostrados alguns indícios que tentem elucidar a situação em particular da cidade, mostrando algumas receitas auferidas pela mesma.

Num período de 1999 à 2004, Salvador experimentou constantes decréscimos na participação do PIB real baiano. Como o presente trabalho foca a situação fiscal do município, a composição do PIB tornar-se um indicador importante para detectarmos o perfil das Receitas da capital baiana.

Haver crescimentos à taxas decrescentes, dada às proporções econômicas, pode ser comumente aceitas para determinadas ocasiões. Entretanto a situação é preocupante, face aos problemas sociais que à cidade persiste em apresentar quanto aos serviços básicos ofertados pelo governo. A tabela abaixo mostra o comportamento do PIB da Bahia e a participação da cidade na sua composição.

Tabela 3: Crescimento do PIB da Bahia e participação de Salvador

ANO	BAHIA	SALVADOR	PARTICIPAÇÃO %
1999	42.040	9.265	22,89
2000	48.197	9.680	20,08
2001	52.249	10.127	19,38

2002	62.103	10.983	17,69
2003	73.166	11.968	16,35
2004	86.882	14.218	16,36

Fonte:IBGE/SEI

Salvador no período de 1999 gerava 22,89% da produção baiana e no seu último ano caiu significativamente para 13,36%. Fica evidente que Salvador descola do crescimento do Estado da Bahia, enquanto este cresceu à taxa média de 7% de 1999 a 2005, Salvador teve decresceu a média de 2%. No ano de 2004, a queda em termos de PIB Real seria em média quase 4%.o IBGE, projetou para o mesmo ano 6,24% de crescimento.

4.2 CONCENTRAÇÕES DE RENDA E DESEMPREGO.

Concentração de renda é um tema que possui estreita relação com a situação fiscal do país. 20% nas mãos dos mais ricos. Ou seja, nada menos que 70% da renda, ficando os 20% mais pobres com somente 1,58%. Estima-se que 60% da população estejam residindo em condições precárias, o que representa 32% das unidades habitacionais da cidade. (VALDOMIRO, P.5, 2008).

Veja abaixo, a variação do desemprego na cidade ao longo do período.

Tabela 4 : Variação da Taxa de Desemprego da RMS

ANO	RMS	SALVADOR	DEMAIS
1996	20,3	19,6	23,8
1997	21,6	20,6	26,1
1998	24,2	22,8	30,0
1999	27,0	25,3	34,0
2000	24,8	23,9	28,7
2001	27,4	26,5	31,2
2002	26,5	25,1	32,4
2003	26,0	25,5	28,4
2004	24,8	24,7	25,0

2005	23,2	22,6	25,7
-------------	-------------	-------------	-------------

Fonte : SEI/PEI.

Nesses dez anos analisados, verificam-se números expressivos de desemprego, Salvador possui números que comprovam a tendência de certo continuísmo perante a situação fiscal desastrosa (caso o quadro continue a perdurar). Sem emprego não há renda; sem este não tem consumo; sem consumo não há investimentos.

Entretanto dados do Dieese mostraram uma relativa redução na taxa de desemprego para o ano de 2007. Após 10 anos, desde 1997, cuja taxa foi 21,6% foi a menor taxa entre o período. A taxa de desemprego total da RMS em 2007 foi estimada em 21,7% da PEA, o que representou uma redução de 8,1% em relação à taxa de 2006 (23,6%). O movimento de diminuição desse indicador se repete pelo quarto ano consecutivo. Ver PED.

Salvador cresceu em termos absolutos. Entretanto esse cai quando se trata de termos relativos a sua participação .

4.3 PRINCIPAIS RECEITAS DO MUNICÍPIO

Da distribuição de receita, terão enfoques o IPTU e ISS, por serem estes os dois principais impostos do município que mais arrecadam e ainda as receitas de transferências com destaque para o FPM e o ICMS.

Quanto à composição dessas receitas acima destacadas, a capital baiana não se descola das demais capitais brasileiras quanto às fontes de recursos mais importantes: repasses.

Observando o ano de 2005, pode-se notar a composição da receita de transferências estaduais e federais ao município, representando 53% do total. Na ordem o ICMS representa cerca de 19,62% e o FPM 15,63% e o ISS ocupando a segunda posição com 19,60%. O IPTU com 8,64% coloca-se em quarto lugar bem próximo com 7,07% das receitas totais. Somados representaram 88,66% de toda receita. Ver em (SEPÚLVEDA; GALINDO,2008,p. 6).

Que o ICMS contribui significativamente na composição da receita de transferências parece ser trivial na literatura. Entretanto, quando se analisa o período da tabela 5 , nota-se uma relativa perda na participação desse imposto na receita. Ainda se for tomar como base 17 anos de análise, houve uma queda de 44,59% no índice.

Um argumento que confirma tal situação pode ser notado na tabela abaixo. O argumento apresentado por Sepúlveda e Galindo diz que:

... Este motivo deu-se em função do aumento da base tributária do ISS determinada por alteração no Código Tributário, de um lado, e, de outro, porque o ICMS vem perdendo posição em função política de incentivos “fiscais”. (SEPÚLVEDA; GALINDO, 2008, p.06).

4.4 ÍNDICES DE PARTICIPAÇÃO DO ICMS

Tabela 5: Índice de Participação de Salvador nos repasses do ICMS

2002	17,22466
2003	16,57179
2004	16,34528
2005	15,20413
2006	13,90749
2007	13,67684

Fonte: Portaria Sefaz/Ba, Dec.4234 de 30.11.90; Resolução do TCE.

A explicação para o decréscimo apresentado é porque as atividades que produzem o ICMS estão em sua maioria na RMS, devido a uma concentração espacial industrial. Sendo assim, Salvador não receberia algum benefício porque a mesma como já se mencionou acima, se trata de uma cidade prestadora de serviços. Ver (HENRIQUE, 2006, p.21).

Tomando como base a SEPLAM, nos dados mais recentes encontrados verificou-se o seguinte:

Em 2004 a receita do município chegou a um total de R\$ 1.220,3 milhões, representando um crescimento de 21,9% em relação a 2003. As receitas próprias alcançaram R\$ 533,5 milhões, o que representa um aumento de 11,0%, comparado com o ano anterior, representando 43,7% da receita total. O ISS é o principal tributo próprio municipal, e foi responsável por 42,7% da arrecadação das

receitas próprias, e 18,7% da receita total, atingindo R\$ 227,8 milhões, com crescimento de 12,8% em relação ao ano de 2003. O IPTU representou 9,2% da receita total, sendo o segundo item em participação nas receitas próprias, com 21,0%. Estas quatro receitas equivalem a 64,4% da receita total, ficando os 35,6% restantes distribuídos entre as demais receitas, inclusive a Receita de Capital, que foi responsável por 6,9% do total das receitas.

A próxima variável que faz parte da receita analisada neste trabalho será a receita tributária municipal da cidade, entretanto foram escolhidos somente dois dos principais impostos que possuem maiores importâncias em valores numéricos.

Analisar estes dois impostos é pertinente, porque eles oferecem uma “radiografia” à capacidade tributária em termos de arrecadação, que determinado governo possui frente à verdadeira essência do panorama sócio-econômico do local.

4.5 RECEITAS TRIBUTÁRIA: O IPTU E ISS

Tabela 6 :Receita Tributária do Município de Salvador (IPTU E ISS) em milhões

Ano	IPTU (R\$)	ISS (R\$)	TOTAL (Imposto) R\$
2006	124.486.709,31	321.221.236,14	529.971.396,49

Fonte: TCM

Tomando como base o ano de 2006, o IPTU representou cerca de 23,49% do total da receita tributária do período. O ISS representa a grande parcela, cerca 60,61%, comprovando assim a característica do perfil tributário da cidade.

Então, intercalando o dado abaixo com a tabela acima postada, encontramos indícios de que – ceteris Paribus – o IPTU tenderá a continuar com níveis menores frente arrecadação tributária quando comparado com o ISS.

Segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil: Salvador possui cerca de 13,45% de indigentes e 30,70% de pobres.

Outra referência negativa tem sido a questão do desemprego, sobretudo pelos seus índices altos publicados pela PED anualmente. Numa análise de 1997 a 2005 Salvador manteve média acima de 20%. (PNDU/SUDENE/IBGE),

A questão do desemprego acentuado na capital, quando comparadas a outras, denota a situação difícil em atrair empregos para grande massa desempregada. O desemprego mostra-se um índice importante para entender o perfil pobre Salvador se encontra. Por outro lado, pode-se ver o seu atual perfil econômico, que é o setor de serviços.

4.6 O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO

O Fundo de participação do Município é outra fonte de receita importante para capital baiana, ao longo dos últimos 8 anos abaixo nota-se crescimento anualmente do repasse, deixando forte evidências que a situação fiscal da união se encontra de maneira bem diferente da realidade municipal. Ver tabela seguinte:

Tabela 7: Montante que Salvador recebeu da União o FPM

Ano	FPM
2000	92.728.740,95
2001	109.153.381,83
2002	135.030.914,25
2003	140.360.352,00
2004	154.734.186,28
2005	177.036.079,18

2006	194.309.946,11
2007	226.599.850,44

Fonte: Tesouro Nacional

Este quadro mostra que os repasses do fundo aumentaram consideravelmente. Sendo assim, é lícito argumentar o porquê Salvador apesar da situação acima, ainda não consegue oferecer serviços básicos para sua sociedade. A tabela mostra que do ano 2000 a 2007, salvador recebeu um aumento de 244,36% de receita auferida com o recurso do FPM.

Esse aumento, entretanto, torna-se mais que necessário porque a cada ano as despesas com os encargos municipais aumentam consideravelmente. Tal situação força cada vez mais a União despender um volume maior de repasse.

Por enquanto ainda não parece mostrar um problema o aumento desses repasses. Um motivo considerado para tal afirmativa, está nos aumentos sucessivos de arrecadação nas receitas da união.

4.7 RECEITAS CORRENTES

Tabela 8 :Recitas Correntes do Município de Salvador no Período de 2006

Classificação	Valor (R\$)
TRIBUTÁRIA	589.131.163,76
CONTRIBUIÇÃO	43.313.022,15
PATRIMONIAL	17.135.156,77
TRANSFERÊNCIAS	1.061.380.858,60
OUTRAS RECEITAS	62.201.135,16
TOTAL	1.773.161.396,44

Fonte: TCM

As receitas tributárias no período representaram cerca de 33,22% do total das receitas correntes, já as transferências ficaram com aproximadamente 59,86% do valor total.

Apresentado algumas da receitas principais que compõe o município de Salvador, faz-se necessário, em nível de um “confronto”, verificar como ficaram registrada as despesas da Prefeitura Municipal da Cidade e assim entender o porquê a mesma não consegue oferecer serviços básicos de qualidades a sociedade por aos problemas financeiros.

5 ANALISANDO AS DESPESAS NO ANO DE 2006

O motivo de abrir um capítulo com este título fez-se presente para se ter uma idéia clara da composição dos gastos de cada esfera governamental. E tal premissa, tornar-se fundamental porque no sistema federalista que o país se encontra cada ente possui estreita relação nas arrecadações.

Então, entender a situação financeira da prefeitura de Salvador atual, precisa verificar como estão configuradas as despesas do Estado e da União.

5.1 DESPESAS DAS ESFERAS POR FUNÇÃO – BRASIL - 2006

A idéia principal é verificar como o governo federal gasta sua arrecadação, mostrando quais itens consomem maior parte do orçamento da União. Tal fato tornar-se pertinente, porque como já foi citado, o município de Salvador – Ba possui maior parte de suas receitas de transferências, seja estadual ou federal.

Fazendo uma verificação de como o Governo Federal custeou seus gastos, têm-se uma idéia exata do grau de importância das despesas, - para cada setor - em termos crescentes de valores. Ver quadro abaixo:

Despesas da União por função 2006

Despesa	Valor em (R\$)	%
Encargos Especiais da Dívida Pública	401.688.516.540,41	34,20
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	372.926.090.997,54	31,75
Previdência Social	212.490.364.793,63	18,09
Saúde	39.736.224.539,82	3,83
Assistência Social	21.551.140.290,63	1,83

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O quadro mostra que os dois principais itens que mais onerou os cofres públicos federal foram os Encargos da Dívida Pública e o Refinanciamento da Dívida Mobiliária. Juntos somaram 61,95%, um valor bastante significativo. Enquanto que itens como a saúde, previdência Social e Assistência Social ficam abaixo da prioridade do governo quando comparada com os dois primeiros.

Sendo assim, esse quadro serve para entender de maneira bastante clara; o porquê da crise que certas esferas municipais e estaduais enfrentam com a Saúde Pública e a Previdência Social.

A crise da saúde é discutida diariamente por todo país, especialistas alarmam que o valor despendido para financiar o setor é crítico e alarmante. Essa denúncia serve para praticamente todos os estados brasileiros, sobretudo na capital baiana

A análise da despesa por parte do governo tem como principal dispêndio os Encargos Especiais, Saúde e Educação com valores e porcentagens expressivas nos gastos. Cerca de 25,88% ,15,23% e 13,56%, respectivamente financiam em ordem tais dispêndios. A

Previdência Social e a Segurança Pública recebem 10,28% e 9,02%. Ver quadro seguinte:

Despesas do Governo do Estado da Bahia – 2006

Despesas	Valor	%
Encargos Especiais	4.103.257	25,88
Saúde	2.414,175	15,23
Educação	2.150.182	13,56
Previdência Social	1.629.114	10,28
Segurança Pública	1.429.220	9,02

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Despesas da Prefeitura Municipal de Salvador – 2006

Despesas	Valor em (R\$)	%
Saúde	524.156.462,85	35,19
Educação e Cultura	285.914.921,74	19,20
Encargos Gerais do Município	257.190.2112,18	17,27
Serviços Públicos	238.394.447,58	15,34
Administração Fazendária	60.318.901,65	4,05

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Destinam-se a nota do valor de todas as operações destinadas à manutenção e funcionamento de serviços públicos, bem como as relacionadas com obras de conservação, adaptação e manutenção de bens móveis e imóveis, tais como pagamento de pessoal, aquisição de material de consumo, pagamento de serviços prestados por terceiros, operação de escolas e de centros de saúde, dentre outras.

Este item desdobra-se em despesas de custeio, transferências correntes e outras despesas correntes. Assim, receita orçamentária = receita corrente (-) deduções receita corrente (+) receita de capital. (Ver IPEADATA).

Salvador apresenta um custo de 35% do seu orçamento somente para financiar a saúde, Educação e Cultura 19,20%. Os Encargos Gerais do Município 17,27%, serviços Públicos 15,34% e Administração Fazendária 4,05%.

Mesmo financiando determinada quantia do orçamento para saúde, o governo municipal não consegue, dentre outras ofertas públicas, despender atendimento que sejam satisfatórios na sua grande maioria.

Recentemente o Prefeito João Henrique comprovou o argumento acima, ao declarar estado de emergência às autoridades competentes ao alertar sobre a precária situação do setor na cidade. Jornal correio da Bahia mostra afirma que:

Utilizando-se de um recurso legal, normalmente adotado em casos de extrema gravidade, o prefeito João Henrique Carneiro (PMDB) declarou “estado de emergência no âmbito da saúde” na capital baiana. Enquanto durar a medida, o município pode dispensar os procedimentos de licitação – obrigatórios nas despesas do governo – para as contratações de obras e serviços. (SAUDE, 2007).

Uma situação cotidiana que pode expressar tal fato foi à decisão tomada em assembléia geral promovida pela União dos Municípios da Bahia (UPB). Os principais motivos da mobilização correspondem as perdas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), Ajustes nos Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal, dívidas com o INSS, ampliação nas receitas das prefeituras, ampliação dos recursos para o Programa de Saúde da Família (PSF), o

repassa do custo integral do transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino, segurança pública e manutenção do mesmo critério adotado em 2008 para o repasse do FPM. (Bahiaja)

6 CONCLUSÃO

Fica evidente que o federalismo fiscal possui um papel preponderante na configuração das contas municipais, principalmente na Prefeitura de Salvador. Tal sistema político implantado pós 1988, foi determinante na medida em que iniciou sua descentralização fiscal; concedendo aumentos de receitas desproporcionais aos de encargos (dívidas).

Entretanto, esse problema não é uniforme entre os entes federados. Alguns conseguiram manter praticamente os mesmos bons – relativamente – desempenho de arrecadação, sobretudo por possuírem vantagens competitivas na sua composição econômica. Ou seja, independente do federalismo de 1988, exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, continuam mostrando que há locais com excelentes desempenhos quando comparados a estados como Norte e Nordeste.

A Prefeitura Municipal de Salvador por sua vez, está inserida num contexto que demonstra claramente como uma cidade enfrenta problemas sérios de arrecadação, devido a uma base tributária frágil e insuficiente.

A cidade possui como principal fonte arrecadadora o ISS , o qual veio sendo como o primeiro colocado desde ano de 2004 quando ultrapassou o IPTU. Esse se destaca logo de antemão; já que o município em análise se configura como uma cidade tipicamente de serviços.

Foi-se o tempo que indústria era sinônimo de renda e emprego para determinadas situações, sobretudo quando o fator Vantagem Competitiva têm sido cada vez mais preponderante na tomada de decisão. Ou seja, mesmo que implante um planejamento industrial para cidade, será necessário identificar que perfil de indústria irá se instalar.

Seria inviável provavelmente, programar projetos de atração de indústrias, dada a característica tributária da cidade. Foi o tempo em que indústria era sinal de prosperidade econômica e cofres públicos cheios para determinadas cidades como Salvador-Ba. Ainda assim, tende-se para que complexo de indústrias de serviços na área de turismo.

O governo federal por sua vez tem sua parcela de influência, sobretudo quando se nota o quadro mostrando o perfil dos seus gastos por função. A principal preocupação da União quanto ao financiamento de recursos, centra-se principalmente em onerar os cofres públicos federais. Foram gastos nos Encargos da Dívida Pública e o Refinanciamento da Dívida Mobiliária cerca de 61,95% , um valor bastante significativo.

Enquanto que itens como a Saúde, previdência Social e Assistência Social que ficaram com menor prioridade, mostra a maneira bastante clara; o porquê da crise que certas esferas municipais e estaduais enfrentam com a Saúde Pública e a Previdência Social. Caso de Salvador que encontra sérias dificuldades em diversos setores públicos em suas ofertas.

Salvador é uma espécie de “centro de desenvolvimento” quando comparada a algumas cidades do interior, principalmente o recôncavo baiano que diariamente enviam centenas de pessoas diariamente para que possa realizar serviços que essas cidades não ofertam; a saúde é a principal.

Nesse sentido, é impressionante o desconforto da capital baiana diante de recursos que dispõe para atender a um contingente populacional dessa magnitude sem por outro lado, obter o devido reconhecimento da sua importância ao tratar da repartição dos tributos comuns a seus municípios.

Outro fator que faz com que Salvador perca parte de receitas dos estados no repasse de recursos está também no número de municípios que vão sendo emancipados , é considerado um número grande. Quanto ao estado baiano, a “perda” está também na guerra fiscal para atrair novos investimentos, pois estes vêm atraídos de uma série de isenções fiscais, o que prejudicam os cofres públicos do nosso estado.

O sistema tributário existente é “perverso” quando se trata desses entes menos favorecidos, e ao que parece estar longe de ser recriado para modificar esses problemas. Por outro lado, nunca se arrecadou antes números tão altos – recordes e recordes de arrecadação – de receita do governo da União.

Conhecendo então todo estes motivos apresentados é necessário criar uma “força tarefa” por parte do governo e autoridades locais responsáveis, para estimular cada vez vocações econômicas naturais da cidade. Este é um caminho bastante positivo, porque tal medida viabilizaria um programação de atividades econômicas de acordo com a

competitividade local para assim promover um PIB dinâmico para minimizar as recentes perdas de arrecadação para Camaçari; que vêm apresentando um excelente desempenho.

Então, não pode Salvador continuar com esse grau de dependência de medidas de políticas fiscais tanto da área federal quanto da estadual.

A eleição deste presente contexto não evidencia caminhos que norteiem uma melhora. Os debates são de outras preocupações populistas, de “ataques pessoais, principalmente dotados de incapaz perspectiva quanto à situação da arrecadação do município.

Por outro lado, a ignorância da imensa maioria do eleitorado, fica evidente no momento em que toda a situação não consegue despertar o mínimo de preocupação. Cabe a Salvador, mudanças que tenham repercussão maior que problemas fiscais. A cidade precisa ser repensada socialmente e economicamente, mas para tal necessita de força de vontade e políticos que possuam capacidade de gerir e entendam os problemas que a cidade necessita.

A reforma tributária que tanto se espera, parece enfraquecer-se sempre que a Banco Central divulga dados relativamente favoráveis a esfera econômica do país. Porém, a questão no congresso mesmo é de falta de consumo. Para Salvador, a situação tende a se agravar cada vez mais com o contexto. Não somente pelos índices apresentados no trabalho

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Aloísio Barboza. Transferências de impostos aos Estados e Municípios. Rio de Janeiro: IPEA/INPES 1973.

ALMEIDA, Paulo Henrique de Almeida*. A Economia de Salvador e a Formação de sua Região Metropolitana. Salvador, 2006.

BLANCO, Fernando Andrés. Disparidades econômicas inter-regionais, Capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro. Rio de Janeiro, 1998. (21º Prêmio BNDES de Economia)

CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. Rev. Katálysis, Florianópolis, v.10, n.1, Jan./Jun 2007

BREMAEKER, François E. J. Mitos e Verdades sobre as Finanças dos Municípios brasileiros. Bahia Análise. & Dados, Salvador, v.5, n.2, set. /95.

CAGNONE, Miranda Ramalho. Federalismo e a autonomia financeira dos Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br> Acesso em: 21/12/2007.

GONZALES, Paulo. Finanças Públicas e Realidade Regional. Bahia e Analise de Dados, Salvador, v.5, n.2, set./95.

HENRIQUE, João. Disponível em <http://www.correiodabahia.com.br/>. Acesso em: 02/06/2008.

JAIME JR., Frederico G.; SANTOS, Valéria C. V. Santos. Distribuição dos recursos Tributários, Carga Tributário e Reforma Tributária: Impacto nos Municípios. n.25; Junho de 2003. Acesso em 20/12/2006.

JOÃO HENRIQUE. Disponível em: <http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/matérias>.

LOBO, Rogério Leite. Discriminação das rendas Tributárias e centralidade Normativa. Rio de Janeiro: Lúmen Juis, 2006. Disponível em: [WWW](#) Acesso em 20/12/2007.

LOVATO, Luís Gustavo. Federalismo e Federalismo Fiscal: Controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br>. Acesso em 18/09/2007.

PETITINGA, Luiz Alberto; VIEIRA, Luiz Mário Ribeiro. Modernização da Estrutura Tributária e Ajuste Fiscal. Bahia e Análise de Dados, Salvador, v.5,n.2,set/95.

REZENDE, Fernando. Finanças públicas, Federalismo Fiscal. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001

REZENDE, Fernando Resende. O Município no Século XXI: Cenários e perspectivas. Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios. Revista Desenvolvimento Econômico e Social, p.38,.2007.

RIBEIRO, Antonio S. Magalhães. A Difícil recuperação financeira dos municípios baianos. Bahia Análise de Dados, Salvador , v.11, n.3, dez. 2001.

PRINCHARD, Rogério de Faria. Discussão sobre o critério de partilha do ICMS para os municípios dentro do atual pacto federativo: O caso Bahia. Bahia e Análise de Dados, Salvador, v,12,n.4, mar 2003.

SALVADOR. Disponível em: <http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/>. Acesso em: 07 Dez, 2007.

SALVADOR. Disponível em: <http://www.bahiaja.com.br/noticia.php?idNoticia=14996> Acesso em: 28 Abr, 2009.

SALVADOR. Disponível em <http://www.dieese.org.br/>. Acesso em 07 Fev, 2009

SANTOS, Luiz Carlos Ribeiro. Descentralização fiscal e reforma tributária: a difícil tarefa do federalismo brasileiro. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 12, n. 4, p. 61, mar. 2003.

SAÚDE. Disponível em: <http://www.saudebusinessweb.com.br>. Acesso em: 02/06/2008.

SEPÚLVEDA, Osmar; GALINDU, Valdomiro. Salvador: a inviabilidade tributária de uma cidade pobre*. Salvador, 2007.

UDERMAN, Simone. Fechando o foco sobre as Finanças Municipais. Bahia Análise & Dados, Salvador, v.5,n.2,Set./95.

VARSANO, Ricardo. Evolução do Sistema Tributária Brasileira ao longo do século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

Depreendeu-se, portanto, questionar em que medida a prefeitura de Salvador foi impactada a ponto de detectar elementos que elucidem (através de possíveis variáveis que compõem o orçamento) à situação financeira atual, na qual a Prefeitura Municipal de Salvador se encontra.