

JUSCÉLIO LEMOS DE QUEIROZ

**OS IMPACTOS DO SISTEMA DE
TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS SOBRE AS
FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NAS
REFORMAS TRIBUTÁRIAS DE 1967 E 1988**

SALVADOR, BA
SET/1998

JUSCÉLIO LEMOS DE QUEIROZ

OS IMPACTOS DO SISTEMA DE TRANSFERÊNCIA DE
IMPOSTOS SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS
MUNICIPAIS NAS REFORMAS TRIBUTÁRIAS DE 1967
E 1988

Monografia apresentada no Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito final para obtenção de grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Osmar Sepúlveda

SALVADOR, BA.
SET/1998

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

LISTA DE TABELAS

1 INTRODUÇÃO

2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

2.1 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL ANTES DA REFORMA

DE 1964/67..... 08

2.2 A CENTRALIZAÇÃO DE 1967 E A DESCENTRALIZAÇÃO DE

1988..... 11

3 AS TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS PARA OS MUNICÍPIOS NAS REFORMAS TRIBUTÁRIAS DE 1967 E 1988

3.1 O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS..... 17

3.2 DEMAIS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS..... 21

3.3 AS TRANSFERÊNCIAS DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO

DE MERCADORIAS (ICM)..... 23

3.4 AS TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS PARA OS MUNICÍPIOS

NA REFORMA DE 1988..... 24

4 IMPACTOS DOS SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS DE 1967 E 1988 SOBRE AS FINANÇAS MUNICIPAIS

4.1 EFEITOS DO SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

DE 1967 SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.....	27
4.2 ANÁLISE DO FPM E DAS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS.....	33
4.3 O PERÍODO ENTRE REFORMAS.....	39
4.4 EFEITOS DA REFORMA DE 1988.....	41
4.5 IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS APÓS 1988.....	46
5 PROPOSTAS DE REVISÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO,	
CONCLUSÕES E SUGESTÕES	
5.1 PROPOSTAS DE REVISÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO.....	50
5.2 CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	52

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APRESENTAÇÃO

Com o presente trabalho, pretende-se fazer uma avaliação do funcionamento do sistema de transferência de impostos, bem como os seus efeitos sobre as finanças públicas municipais nas reformas tributárias de 1967 e 1988.

As relações fiscais entre as diversas esferas de governo ganharam importância no Brasil, pois é através deste mecanismo que se vem tentando dar maior racionalidade ao sistema tributário e reduzir as desigualdades regionais. Com a reforma de 1967, o sistema de transferência foi totalmente modificado, na tentativa de melhorar principalmente a situação financeira dos municípios. A Constituição de 1988 veio com a intenção de descentralizar recursos e poder decisório para as mãos dos estados e municípios. Neste sentido, foram feitas algumas alterações no sistema de transferência de impostos.

Pretende-se, portanto, verificar o funcionamento deste sistema de transferência, ou seja, se os objetivos almejados foram alcançados. Tais objetivos podem ser resumidos em: dotar o sistema de maior eficiência e racionalidade e reduzir as desigualdades regionais, através de uma distribuição mais justa dos recursos. Como as transferências de impostos são, quase sempre, vinculadas a determinados setores, verificar-se-á também os efeitos dessas vinculações sobre a autonomia dos municípios.

1 INTRODUÇÃO

Os dois últimos sistemas tributários nacionais apresentam como principal característica o grande volume que tomaram as transferências de recursos do Governo Federal para as demais esferas administrativas, bem como as dos governos estaduais para os municípios. Com o presente trabalho pretendeu-se avaliar o funcionamento dos sistemas de transferências das reformas de 1967 e 1988, bem como seus principais efeitos sobre as finanças públicas municipais. Atenção especial é dedicada ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por ser a mais importante fonte de recursos dos pequenos municípios. No que se refere ao FPM, foram examinados mais minuciosamente os aspectos relacionados aos critérios de formação do fundo, de distribuição dos recursos e das vinculações estabelecidas.

Antes de efetuar a análise do sistema de transferências, julgou-se conveniente apresentar um sumário da evolução do sistema tributário, mostrando as modificações pelas quais passou o regime federativo ao longo das constituições republicanas. Este é o conteúdo do capítulo I, que dedica atenção especial aos impostos que são, em parte transferidos aos municípios.

O capítulo II apresenta todas as transferências de impostos para os municípios nas reformas de 1967 e 1988. Foram mostrados a formação das transferências, os critérios de distribuição dos recursos, a importância relativa das transferências para os municípios e as vinculações estabelecidas. Viu-se, quanto ao Fundo de Participação dos Municípios, que os critérios de distribuição para os municípios do interior são diferentes dos critérios utilizados na distribuição para as capitais.

No capítulo III analisa-se detidamente os impactos das transferências de impostos sobre as finanças municipais. Procurou-se situar o município brasileiro,

dado a sua diversidade de características físicas, demográficas e econômicas, percebendo-se que sob esta expressão se englobam as mais heterogêneas realidades. Neste capítulo, através da análise das tabelas, foi possível verificar se os objetivos almejados pelo sistema de transferências foram alcançados. Pôde-se assim chegar a conclusões satisfatórias a respeito da racionalidade, da eficiência e do caráter redistributivo das reformas em análise, além de se avaliar o impacto das vinculações sobre a autonomia municipal.

Finalmente, no capítulo IV, foram apresentados algumas propostas de revisão do sistema tributário, as conclusões tiradas do trabalho que foi feita e algumas sugestões no sentido de melhorar o caráter substitutivo do Sistema Tributário.

2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Este capítulo é destinado exclusivamente à evolução do Sistema Tributário Nacional no período republicano. Procurou-se evidenciar em cada período as características de centralização e descentralização da atividade governamental, no que se refere a recursos e despesas. Nota-se que há um revezamento entre centralização de recursos nas mãos da União e descentralização de recursos, gestão e decisão governamentais para as demais esferas de governo.

O capítulo foi dividido em duas seções. Na primeira tem-se a evolução do sistema até a reforma de 1967. Nesta seção percebe-se que a Primeira República foi caracterizada por uma grande competição entre estados e Governo Federal, na Era Vargas existiu uma dominação do Governo Federal sobre os demais, com grande concentração de recursos e, após a Constituição de 1946, passou a existir uma grande cooperação financeira entre as três esferas de governo.

Na segunda seção põe-se em destaque as duas últimas reformas do sistema tributário (1967 e 1988), mostrando as principais mudanças ocorridas, dando destaque aos sistemas de transferências de impostos de cada reforma, principalmente a nível municipal. Fica claro a grande centralização de recursos da reforma de 1967 e a tentativa de descentralizar na Constituição de 1988.

2.1 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL ANTES DA REFORMA DE 1967

Nos primeiros anos da República as relações fiscais intergovernamentais eram pouco expressivas, pois, a atividade governamental não era muito importante. Neste período, o governo federal exercia quase todas as funções públicas. Com o passar do tempo, os estados aumentaram suas participações nas atividades públicas - pelo fato da Constituição de 1891 atribuir a estes todo o poder residual - crescendo assim suas importâncias fiscais.

O setor público brasileiro dependia muito dos tributos sobre o setor externo no período da Primeira República. *“Assim, não havia grandes preocupações em dotar o sistema tributário de mais racionalidade e abrangência. Bastava que fossem convenientemente coletadas as taxas que incidiam sobre o comércio exterior, para que se tivesse assegurada a parcela mais importante da receita tributária”*. (Araújo, 1927, p. 44). Segundo o Anuário Estatístico do IBGE de 1939/40, entre metade e um terço das receitas dos Estados e do Governo Federal provinha do setor externo ao longo desse período.

Com a industrialização, o crescimento do mercado interno e a depressão internacional, os impostos sobre o comércio exterior passaram a perder importância progressivamente e a dependência do setor externo foi diminuindo durante o período.

Na Era Vargas, houve uma profunda modificação do setor público brasileiro. O governo assumiu novas funções e o sistema passou a ser mais centralizado. Na Constituição de 1934, foram garantidas, pela primeira vez, fontes exclusivas de receitas aos municípios. Mesmo atribuindo mais importância ao Governo Federal, esta Carta definiu claramente a autonomia municipal.¹

A centralização se tornou mais acentuada com a Constituição de 1937. O governo federal expandiu sua atuação em diversas áreas, tais como educação, trabalho, controle de mercadorias e desenvolvimento industrial. Foram criados estímulos à industrialização, através de políticas salarial, cambial e tributária e pela criação de várias empresas industriais semi-públicas, como a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco.

Na divisão dos recursos, os municípios ganharam o direito de tributar a propriedade urbana e os estados passaram a dividir metade da arrecadação do

¹ A Carta de 1891 não discriminava rendas em favor dos municípios, o que leva a certeza da escassez dos recursos municipais.

Imposto sobre Indústrias e Profissões com os municípios. Deu-se, assim, início formal ao mecanismo de transferências de recursos de uma entidade de governo para outra. Os estados, após a reforma, pouco se beneficiaram. O Imposto sobre Exportação, que era sua principal fonte de recursos, havia declinado rapidamente em importância em decorrência da situação adversa do mercado externo.

Com a centralização da Constituição de 1937, os municípios e os estados perderam poder fiscal para o Governo Federal. As principais mudanças foram: a extinção do Imposto Municipal sobre Propriedade Rural; o alargamento da base do Imposto Fiscal do Selo; a transferência do direito do Imposto sobre Combustíveis dos estados para o Governo Federal; a extinção do direito de participação dos municípios em qualquer novo imposto criado. Em 1940, foi criado o Imposto Único sobre Combustíveis, repartido da seguinte maneira: Governo Federal 40%; Estadual, 48% e municipal, 12%. As partes dos estados e municípios eram vinculadas a gastos para a construção e manutenção de estradas.

A Carta de 1946 foi bastante influenciada pelas idéias do *“laissez-faire”* econômico, procurando diminuir assim a participação do Estado na economia. Porém, as reivindicações de crescimento econômico eram muito grandes e essa influência inicial não pôde ser mantida. Desta forma, houve um crescimento considerável do setor público na época. Além deste crescimento, ocorreu a descentralização das atividades a nível nacional, com o crescimento de Autarquias e Empresas Mistas e uma crescente e posteriormente decrescente participação dos municípios nas despesas públicas.

A intenção da Constituição de 1946 de fortalecer as finanças municipais foi inicialmente alcançada. Conforme dados de Conjuntura Econômica, houve um crescimento da participação municipal nas despesas públicas até 1957. Após este ano, todavia, as despesas municipais passaram a declinar em relação ao total. O

motivo desta queda foi a grande inflação que caracterizou a época, corroendo as bases tributárias e creditícias dos municípios.²

Na repartição dos recursos, foram atribuídos aos municípios dois novos tributos: Imposto sobre Indústrias e Profissões e o Imposto do Selo. Além desses novos impostos foi fornecida aos municípios uma participação nas arrecadações federais e estaduais: 10% do Imposto de Renda,³ 12% dos impostos únicos federais, 30% do excedente da arrecadação tributária estadual no município sobre a renda total no mesmo município e 40% da arrecadação federal ou estadual de qualquer novo tributo.

Os novos impostos atribuídos aos municípios - Imposto sobre Indústrias e Profissões e o Imposto do Selo - foram de pouca utilidade para os municípios pobres devido a fraca capacidade de tributação e a falta de meios eficientes de arrecadação. *“Não havia um tributo que se pudesse constituir em suporte básico das finanças municipais. Os impostos sobre a propriedade, embora dotados de potencialidade, muitas vezes não chegaram sequer a ser efetivamente cobrados e, quando o eram, os índices de evasão revelaram-se elevadíssimos”*. (Araújo, 1972, p. 47). Ainda segundo Araújo, o crescimento da população urbana, aliada à elevação da renda, à alta elasticidade-renda da procura da maior parte dos serviços e às características do sistema tributário, geraram uma profunda deterioração das finanças municipais, a qual, por sua vez, foi responsável pela primeira grande reforma tributária.

2.2 A CENTRALIZAÇÃO DE 1967 E A DESCENTRALIZAÇÃO DE 1988

A centralização política que acompanhou a instalação e a consolidação do regime autoritário em meados dos anos sessenta projetou-se fortemente na área

² Apesar dos dois impostos mais importantes para os municípios (Imposto sobre Indústrias e Profissões e Imposto Predial) serem em geral tributados *“ad valorem”*, as deficiências de administração impediram uma segura reavaliação das bases tributárias para fazer face ao imposto inflacionário.

³ Esta participação excluía as capitais e impunha uma vinculação: pelo menos metade do montante recebido deveria ser aplicado em benefícios de ordem rural.

das finanças públicas. *“A União concentrou em suas mãos o maior número de tributos, reteve a maioria dos impostos de base econômica e passou a interferir na cobrança de tributos próprios dos estados e municípios”*. (Serra, 1991, p. 2). Estas duas últimas esferas de governo não determinavam mais as alíquotas de seus impostos, mas sim o Senado. A União concedia isenção de impostos estaduais e municipais e, portanto, tinha pleno comando sobre o Sistema Tributário. Por outro lado, com o propósito de ampliar e sistematizar a redistribuição regional da receita tributária nacional, concebeu-se um esquema de repartição intergovernamental de impostos mais sofisticado e efetivo do que o anteriormente vigente. Segundo Araújo, este sistema de transferências é apenas um instrumento para se alcançarem determinados objetivos, como a eficiência do aparelho fiscal, notadamente o arrecadador, mais efetividade da política econômica e racionalidade do sistema tributário.

Os esforços para melhorar o Sistema Tributário levavam em conta a reestruturação de alguns tributos considerados pouco eficientes e a promoção de uma administração fiscal mais efetiva. Na esfera federal, a atenção do setor público enfatizava a melhoria da produtividade e da equidade dos impostos sobre a renda. Os débitos fiscais tornaram-se sujeitos à correção monetária, enquanto o recolhimento na fonte fora majorado, a isenção tributária de certas profissões fora revogada e a evasão fiscal passara a constituir ofensa criminal.

Na divisão dos recursos a União recebeu os impostos já existentes sobre exportação e propriedade territorial rural e instituiu novos tributos para si, como os que incidiram sobre operações de crédito, serviços de transportes e comunicações e minerais. O imposto sobre produtos industrializados substituiu o imposto de consumo, sendo agora não cumulativo, o que acarretou uma queda na sua arrecadação.

O Imposto de Exportação veio para a União com a função de integrar a política de Comércio Exterior do Governo Federal. Permanecendo na competência estadual, perdia-se um possível instrumento de política econômica. *“A transferência dos Estados para a União do imposto de exportação promoveu*

uma necessária coordenação dos instrumentos monetário e fiscal com a política cambial. E essa coordenação seria tanto mais eficaz quanto se imprimisse flexibilidade na política fiscal. E isto era possível devido a permissão conferida ao poder executivo de alterar as alíquotas ou as bases de cálculo dos impostos de importação, exportação e sobre operações financeiras a fim de ajustá-los aos objetivos da política cambial e de comércio exterior, ou da política monetária". (Linhares, 1973, p.154).

Aos estados passaram a competência dos Impostos Sobre Transmissão, a Qualquer Título de Bens Imóveis e Operação relativa à Circulação de Mercadorias (ICM). Este último substituiu o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), que era o imposto sobre a circulação e cumulativo. O ICM constituía o imposto sobre o valor adicionado, com a alíquota uniforme para todos os bens tributários e revelou ser uma fonte de receita bastante produtiva para os estados.

Os municípios ficaram apenas com o IPTU e com o ISS que tinha sido criado e cuja potencialidade era então desconhecida. Como o ISS recaía sobre atividades do setor terciário, só seria um imposto produtivo nos grandes municípios, onde este setor assume certa importância.

Quanto ao sistema de transferência de recursos, foram criados os Fundos de Participação, que provocou uma significativa melhora dos métodos de cooperação fiscal intergovernamental. Os Fundos eram constituídos da seguinte forma: 20% do produto da arrecadação dos Impostos de Renda e de Produtos Industrializados pertenciam aos estados e municípios, que se obrigariam a aplicar metade do montante recebido em formação de capital.

Devido à criação dos Fundos, a dependência fiscal era consideravelmente mais importante nas regiões de baixa renda. Isto devido a baixa capacidade tributária dessas regiões com poucas possibilidades de arrecadação através de tributos próprios.

De acordo com a Lei nº 5.172/66, o Fundo de Participação dos Municípios repartia-se em dois montantes: 10% para as capitais dos Estados e 90% para os demais municípios. Aos municípios do interior, a distribuição era feita utilizando apenas o critério da população. Não se utilizava a renda devido a falta de informações seguras a respeito.

Além dos Fundos, integram o sistema de transferências de tributos federais o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) e o Imposto sobre os Minerais. Tais transferências eram inteiramente vinculadas, como será visto no capítulo seguinte.

Quanto às transferências dos impostos estaduais, os municípios passaram a dispor a partir de janeiro de 1967 de 20% do ICM arrecadado em sua jurisdição. Tais transferências tornaram-se uma fonte de recursos muito importante para os municípios. As cotas do ICM eram transferidas automaticamente em intervalos mensais e os municípios tinham liberdade de usos desses fundos.

A Constituição de 1988 deu início a um novo processo de reforma do sistema tributário. A tentativa de descentralizar recursos, gestão e decisões governamentais constitui a essência das mudanças previstas no novo texto constitucional. Essa nova tendência à descentralização é embasada no fortalecimento dos poderes tributários dos estados e municípios e na ampliação da matéria da legislação comum ou concorrente a eles atribuída. A União não pôde mais conceder isenção de impostos estaduais e municipais e as alíquotas da maioria dos impostos dessas entidades passaram a ser fixadas por lei complementar.

As mudanças constitucionais em 1988 envolveram uma acentuada redistribuição de recursos entre níveis de governo. *“Reforçando a tendência anterior, os governos municipais foram de longe os maiores beneficiados pelas alterações, em razão tanto do aumento das competências tributárias como da maior participação nas receitas de impostos federais e estaduais”.* (Serra, 1991, p. 14).

A esta parte dos municípios no novo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços (ICMS) foi elevada de 20% para 25%; a base do imposto também foi ampliada pela incorporação ao antigo ICM de cinco impostos antes da competência federal - sobre Combustíveis e Lubrificantes, Energia Elétrica e Mineração, Serviços de Comunicação e Transporte.

A participação na arrecadação de impostos federais foi ampliada graças ao aumento da proporção do IR e do IPI destinado ao FPM, que saltou de 17 para 22,5% (CF, Art. 159, I), e a criação da partilha de 10% do IPI com os estados exportadores de produtos industrializados, destinando-se a quarta-parte aos municípios (CF, Art. 159, II).

A manutenção no município da transferência do IR que este retém na fonte passou a abranger todos os rendimentos pagos pela administração pública, inclusive pelas fundações municipais.

A arrecadação do imposto federal sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), incidente sobre a extração do ouro, quando definido como ativo financeiro, passou a ser partilhada em 70% com o município onde ela se realiza.

Apenas um dispositivo constitucional implicou em diminuição de receitas municipais: a redução de 100% para 50% da partilha do Imposto Territorial Rural (ITR). Porém, *“a perda de recursos é desprezível, pois a carga tributária era e é quase nula”*. (Serra, 1991, p.16).

Os municípios ganharam ainda dois novos impostos: o Imposto sobre Transmissão Inter-vivos e o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustível. Aos estados foram atribuídos o novo ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicação), o Imposto sobre Transmissão *“Causa Mortis”* e Doação, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, além do adicional de até 5% do que

for pago à União por pessoas físicas ou jurídicas a título do Imposto de Renda. Como transferências, os Estados passaram a receber 100% do produto da arrecadação do Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer natureza (IR), incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por eles, suas autarquias e suas fundações, 20% do imposto de competência residual da União,⁴ 30% do Imposto sobre operações Financeiras (o ouro) e 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados.

No próximo capítulo serão apresentadas com mais detalhes as transferências de impostos para os municípios nas reformas de 1967 e 1988, mostrando a forma de constituição das transferências, os critérios de distribuição e as vinculações estabelecidas. No capítulo III serão analisados os impactos dessas transferências sobre as finanças municipais.

⁴ A Constituição de 1988 no seu Art. 145, inciso I, permite a União instituir impostos não previstos em sua competência, desde que seja não-cumulativo, e não tenha fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos discriminados na própria Constituição.

3 AS TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS PARA OS MUNICÍPIOS NAS REFORMAS TRIBUTÁRIAS DE 1967 E 1988

Neste capítulo, serão apresentadas todas as transferências de impostos da União e dos estados para os municípios contidas nas Reformas Tributárias de 1967 e 1988. Serão mostrados os critérios de distribuição dos recursos, as vinculações estabelecidas e a importância de cada transferência para os municípios.

Será dado destaque ao Fundo de Participação dos Municípios por ser este a mais importante fonte de recursos dos Municípios e, também, por estabelecer um novo critério de distribuição dos recursos federais. As transferências do ICM, pela sua importância para os grandes Municípios, também serão mostradas mais detalhadamente. No capítulo III, será analisada a importância destas transferências nas finanças municipais, os efeitos das vinculações sobre a autonomia municipal, bem como o caráter distributivo destas transferências.

3.1 O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que a partir da Reforma Tributária de 1967 passou a representar a mais expressiva fonte de recursos transferidos aos municípios, surgiu com a Emenda Constitucional nº 18 de 1965, sendo regulamentada em 1966 pela Lei nº 5.172/66. Esta lei apresentava um novo critério de distribuição dos recursos, criando coeficientes individuais de participação que eram definidos segundo as tabelas: 3.1. e 3.2. Este novo mecanismo teve a intenção de distribuir os recursos federais transferidos aos municípios de forma mais justa, uma vez que os Municípios mais populosos se viam altamente prejudicados com o critério anterior.⁵

⁵ Antes do advento da Emenda Constitucional n. 18 a União entregava 10% da arrecadação do Imposto de Renda aos município. A distribuição era feita em partes iguais entre os municípios independente da população.

O FPM era constituído de 10% do produto da arrecadação dos impostos de renda e de produtos industrializados.⁶ Metade deste montante, os municípios tinham que aplicar em despesas de capital,⁷ sendo no mínimo 20% em educação e 10% em saúde e saneamento.

Em 1967, com o Ato Complementar nº 35, os municípios das capitais passaram a dispor de 10% do total do FPM. Assim, *“reforçava-se ainda mais a tendência de concentração dos recursos transferidos pela União através do FPM”*. (Bremaker, 1995, p.13)

Desta forma, o Fundo passou a ser repartido em dois montantes: 10% eram destinados às capitais dos estados e 90% distribuíam-se aos demais municípios. Aos Municípios do interior, a distribuição era feita utilizando-se apenas o critério de populações. *“A razão para não se considerar a renda era a inexistência de informações seguras a respeito”*. (Araujo, 1972, p. 56).

A determinação da cota era estabelecida segundo a fórmula seguinte:

$$Q_{it} = 0,90 F_M \left(\frac{h_i}{\sum h_i} \right), \text{ sendo}$$

Q_{it} = cota do município i no período t ;

F_M = Fundo de Participação dos Municípios;

h_i = fator representativo da população.

A maneira de calcular o coeficiente está sintetizado na Tabela 3.1. Nota-se que os municípios acima de 100.000 habitantes estão nivelados.

⁶ Este percentual passou a vigorar somente em 1968.

⁷ A categoria despesas de capital abrange uma série de investimentos, inclusive compra de ações. Para os municípios com receita anual não superior a Cr\$ 5 milhões em 1971, o percentual era de 30%.

Tabela 3.1

Cálculo do fator representativo da população dos Municípios do interior

NÚMERO DE HABITANTES DO MUNICÍPIO	COEFICIENTE
a) até 10.000, para cada 2.000 ou fração excedente	0,2
b) acima de 10.000 até 30.000 Pelos primeiros 10.000 Para cada 4.000 ou fração excedente +	1,0 0,2
c) acima de 30.000 até 60.000 Pelos primeiros 30.000 Para cada 6.000 ou fração excedente +	2,0 0,2
d) acima de 60.000 até 100.000 Pelos primeiros 60.000 Para cada 8.000 ou fração excedente +	3,0 0,2

FONTE: Lei nº 5.172/66.

Aos Municípios das capitais, as cotas eram distribuídas utilizando-se os critérios da população e da renda “*per capita*”. Usava-se a seguinte fórmula para o cálculo das cotas das capitais:

$$Q_{it} = 0,10 F_M \left(\frac{K_i}{\sum K_i} \right), \text{ sendo}$$

Q_{it} = cota da capital i no período t ;

$$K_i = f_i \cdot j_i$$

f_i = fator representativo da população, estabelecido em termos de participação percentual de cada município no total das capitais.

j_i = fator representativo da renda “*per capita*” do respectivo estado, calculado com base no inverso do índice relativo à renda “*per capita*” de cada entidade.

TABELA 3.2

Cálculo do fator representativo da população das capitais.

Participação Percentual do Município no total Da População das Capitais	Fator (f)
I - Até 2%	2
II - De 2% até 5%	
a) pelos primeiros 2%	2
b) para cada 0,5% ou função excedente +	0,5
III - Acima de 5%	5

FONTE: Ato Complementar nº 35/67

O cálculo do fator representativo da renda “*per capita*” para cada capital era feito utilizando-se a renda “*per capita*” do Estado “*em virtude da inexistência de informações em nível municipal, pois nada indica que prevaleça sempre os valores para o Estado como um todo e para a capital*”. (Araújo, 1972, p. 59). A tabela 3.2. mostra o cálculo do fator representativo da população das capitais (fi), enquanto que a tabela 3.3. discrimina o cálculo do fator representativo do inverso da renda “*per capita*”.

Na tabela 3.3, o índice do qual se extrai o inverso é o da renda relativa à média brasileira tomando-se esta como 100. Assim, a amplitude de variação da tabela é de 45 a 220, isto é, todas as capitais cuja renda “*per capita*” seja pelo menos superior ao dobro da média nacional tinham seu fator de população (f) reduzido em 60% (0,4). Inversamente, as capitais cuja renda “*per capita*” não ultrapassava 45% (0,022) da média nacional, tinha seu fator de população multiplicado por 2,5, formando o coeficiente final (K).

TABELA 3.3

Cálculo do fator representativo do inverso da renda “*per capita*”.

Inverso do índice	Fator (j)
até 0,0045	0,4
De 0,0045 até 0,0055	0,5
De 0,0055 até 0,0065	0,6
De 0,0065 até 0,0075	0,7
De 0,0075 até 0,0085	0,8
De 0,0085 até 0,0095	0,9
De 0,0095 até 0,0110	1,0
De 0,0110 até 0,0130	1,2
De 0,0130 até 0,0150	1,4
De 0,0150 até 0,0170	1,6
De -,0170 até 0,0190	1,8
De 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

FONTE: Lei nº 5.172/66

3.2 DEMAIS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS

Além do Fundo de Participação dos Municípios, integravam o sistema de transferência de tributos da União para os municípios, os Impostos únicos sobre Lubrificantes e Combustíveis (IUCLG), Energia Elétrica e Minerais. Essas transferências eram inteiramente vinculadas.

A distribuição aos municípios da arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos, era feito pelo Departamento

Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), segundo um critério subdividido em duas categorias:⁸

I. Produtos importados ou produzidos com óleo importado: o critério de distribuição era o seguinte:

- em função da população: peso 0,40;
- em função do consumo de derivados de petróleo: peso 0,40 e
- em função da superfície: peso 0,20.

II - Derivados produzidos com óleo nacional:

- em função da população: peso 0,36;
- em função do consumo: peso 0,036;
- em função da superfície: peso 0,18; e
- em função da produção de óleo, misto ou condensados: peso 0,10.

Portanto, procurou-se distribuir os recursos segundo um critério misto de contribuição local à receita e o nível de necessidades medidas pela população e área. A cota de cada município era aplicada integralmente em estradas de rodagem.

A distribuição das transferências do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE) era feita pelo BNDE, que distribuía 60% em consignações aos estados e municípios. Desses 60% apenas 1/6 era distribuído aos municípios, o que tornavam irrelevantes as cotas municipais em relação à receita total. O critério de distribuição era feito da seguinte forma:

I - População = 0,60

II - Superfície = 0,30

III - Área inundada pelos reservatórios - 0,08

IV - Produção efetiva de energia - 0,02

⁸ Estes critérios foram estabelecidos pela Lei nº 5.172/66.

Desta forma, o critério de distribuição procurou atender de preferência as necessidades em vez de repartir segundo a contribuição de cada unidade ao pagamento do imposto.

A receita era entregue à sociedade de economia mista geradora ou distribuidora de energia no município ou transformada em conta especial do governo local. Se o município não fosse concessionário de serviços de energia elétrica, devia adquirir ações de sociedades de economia mista do setor.

Por último, tem-se o Imposto sobre Minerais, de cuja arrecadação, 90% se distribuíam aos estados e municípios. A arrecadação deste imposto era pouco significativa, devido às baixas tarifas “*ad valorem*” que incidiam sobre operações relativas à minerais.⁹

A distribuição era feita totalmente às unidades produtoras. Dos 90% que cabiam aos estados e municípios, 20% repartiam-se para estes, diretamente proporcionais à arrecadação.

A vinculação existente, segundo Araújo, era a obrigação de aplicar os recursos em despesas de capital. Os municípios tinham um largo campo de aplicações permissíveis: educação, saúde, energia elétrica, construção de estradas ou outros fatores que beneficiasse a mineração.

3.3 AS TRANSFERÊNCIAS DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS (ICM)

Com a Reforma Tributária de 1967, os municípios passaram a dispor de 20% do ICM arrecadado em sua jurisdição. Esses 20% se instituíam em receita municipal, ou seja, não há, formalmente, um processo de transferência, pois a parcela municipal não devia ser registrada como receita do estado. Para fins de análise, entretanto, esta receita será computada como transferência, pois os

⁹ 17% para as águas minerais, 7% para o ferro, 1% para os minerais nobres e pedras preciosas e semipreciosas e 4% para os demais metais.

municípios não podiam fixar alíquotas, conceder isenções, intervir na sistemática da arrecadação e da fiscalização. As transferências do ICM, como será mostrado no capítulo III, foram uma fonte de recursos muito importante para os municípios, principalmente os municípios de elevada atividade econômica.

Pelo exposto neste capítulo, pode-se concluir que o sistema de transferência de impostos da Reforma 1967 foi um sistema de apoio às finanças municipais, apesar da tendência à centralização e da diminuição da autonomia municipal. Todas as transferências para os municípios com exceção do ICM, eram vinculadas, o que fez aumentar a importância da participação no ICM, que podia ser despendido livremente.

3.4 AS TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS PARA OS MUNICÍPIOS NA REFORMA DE 1988

A repartição das receitas tributárias para os municípios está contida nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal de 1988. De acordo com esta Carta, pertenciam aos municípios:

a) o produto da arrecadação do Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (Art. 158, I);

b) cinquenta por cento do produto da arrecadação do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, relativamente aos imóveis neles situados. (Art. 158, II);

c) cinquenta por cento do produto da arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores licenciados em seus territórios (Art. 158, III);

d) vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (Art. 158, IV). Do total resultante do percentual acima, três quartos, no mínimo, são distribuídos na proporção do valor adicionado nas operações mencionadas no respectivo município.

O artigo 159 estabelece que do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados, 22,5% sejam destinados à formação do Fundo de Participação dos Municípios. Outra transferência é que dos 10% que os estados têm direito no produto da arrecadação do IPI, 25% são entregues aos municípios, sendo $\frac{3}{4}$ distribuídos de acordo com o valor adicionado. Finalmente, a arrecadação do imposto federal sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários, incidente sobre o ouro, quando definido como ativo financeiro, passou a ser partilhado em 70% com o município onde for feita a extração (Art. 153, parágrafo 5º).

A análise das transferências de impostos sobre as finanças municipais, tanto da reforma de 1967, quanto da de 1988, será o destaque do próximo capítulo.

4 IMPACTOS DOS SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS DE 1967 E 1988 SOBRE AS FINANÇAS MUNICIPAIS

Neste capítulo será feita a análise dos efeitos das transferências de impostos sobre as finanças dos municípios. Divide-se o capítulo em cinco seções, sendo duas destinadas à reforma tributária de 1967, duas destinadas à reforma de 1988 e uma destinada aos períodos entre as duas reformas.

Os dados da reforma de 1967 são da Subsecretaria de Economia e Finanças (SEF) do Ministério da Fazenda. Como um dos objetivos é a análise dos efeitos da reforma de 1967, pegou-se a média do biênio 1965-66 (anos imediatamente anteriores à reforma) e a média do biênio 1968-69 (anos imediatamente posteriores a reforma), para se fazer uma comparação dos números e alcançar o objetivo desejado. Como será visto mais na frente, os municípios foram divididos segundo classes de receita tributária e número de habitantes.

Na primeira seção tem-se a análise dos impactos da reforma de 1967 como um todo, mostrando uma elevação da receita “per capita” dos municípios, sendo as transferências de impostos responsáveis por esta elevação. Na seção 2 tem-se a análise do FPM e das transferências do ICM. Fica evidente a importância do fundo para os municípios pobres e a do ICM para os municípios de elevado nível de atividades. Também nesta seção, nota-se que as vinculações do FPM produziram efeitos diferentes sobre os diversos municípios.

O período entre as reformas é o destaque da seção 3. Percebe-se que este período é marcado por protestos, devido à grande centralização promovida pela reforma de 1967 e devido também às vinculações de grande parte dos recursos. Na seção 4 procede-se à análise da reforma de 1988. Alerta-se, inicialmente, para

as diferenças existentes entre os diversos municípios para em seguida analisar os efeitos das mudanças ocorridas sobre estes.

Finalmente, na seção 5 tem-se a análise da importância das transferências de impostos após 1988. Percebe-se que o FPM continua importante para os municípios pobres, mas, por outro lado, vem perdendo o seu caráter redistributivo. As transferências de ICMS (com sua base de incidência ampliada) continuam também com a mesma característica de antes, ou seja, mais significativas para os municípios mais populosos e mais dinâmicos economicamente. Os dados utilizados para analisar a reforma de 1988 são, na sua maioria, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Optou-se pelos dados do ano de 1992 por ter sido considerados os anteriores (1989 a 1991) como atípicos por motivos que serão explicados na seção 5.

4.1 EFEITOS DO SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS DE 1967 SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

As alterações ocorridas no sistema tributário de 1967 atingiram tanto as fontes de recursos próprios como as transferências, alterando, desta forma, os níveis e também a composição da receita.

A Tabela 4.1. mostra as médias dos biênios 65/66 e 68/69 da receita total “per capita” para os municípios. Nota-se uma elevação da receita total “per capita” em todos os municípios da amostra, mostrando o fortalecimento das finanças municipais. *“Esta elevação ocorrida foi, sem dúvida, substancial, atingindo virtualmente todos os Municípios, isto é, o sistema de 1967 mostrou-se genericamente capaz de prover um maior influxo de recursos aos governos locais”.* (Araújo, 1972, p.125).

Embora o crescimento tenha sido geral, verifica-se uma maior frequência nos municípios de maior receita tributária. Assim, a reforma não atendeu ao objetivo redistributivo. Para Araújo, ainda que parte do crescimento da receita tributária seja atribuída à elevação do nível de atividades, não há dúvida de que o

novo sistema contribuiu para o alargamento das desigualdades, basicamente através da mecânica das transferências do ICM.

Portanto, pode-se concluir que o principal efeito da reforma tributária foi uma generalizada elevação dos recursos por habitante, favorecendo os municípios de elevada atividade econômica.

A evolução da receita própria e das receitas de transferência está indicada nas tabelas 4.2. e 4.3. respectivamente. Estas tabelas mostram que o crescimento da receita municipal deve-se exclusivamente ao sistema de transferências de recursos, pois a elevação da receita própria “per capita” foi modesta e infreqüente. De acordo com a tabela 4.2., tem-se, em geral, uma queda da receita própria nos municípios mais pobres e uma elevação nos municípios de maior nível de atividades. Aliando os dados das tabelas 4.1; 4.2 e 4.3, verifica-se que o fortalecimento das finanças municipais se deu devido ao revigoreamento das transferências. Esta constatação pode ser feita através da relação receita própria / receita de transferência. Esta relação no biênio 1965/66 na maioria dos extratos superava os 50%. Já no biênio 1968-69 não passava de 25%.

No que se refere à evolução das transferências de tributos federais, apesar da elevação do total a ser repartido, alguns municípios tiveram suas parcelas diminuídas. Os municípios com população de até 2.000 habitantes, passaram a receber menos, devido a alteração da sistemática (na sistemática anterior as cotas eram divididas em partes iguais para todos os municípios, resultando em elevados valores “per capita” para os de população reduzida).

Os municípios de população intermediária, como mostra a tabela 4.4., foram os mais favorecidos, transformando-se tais transferências na categoria mais importante de receita.

TABELA 4.1

RECEITA TOTAL PER CAPITA

Médias 1965-66 e 1968-69

RECEITA TRIBUTÁRIA (Cr\$)		População					
		≤2 000 (a)	>2 000 ≤5 000 (b)	>5 000 ≤10 000 (c)	>10 000 ≤20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10.000,00	(1)	26,05 34,85	15,34 26,42	8,95 20,15	7,73 17,08	5,41 13,74	
> 10 000,00	(2)	44,48	18,70	14,25	15,33	7,79	4,83
≤ 20 000,00		76,77	36,82	29,53	24,09	16,23	8,57
> 20 000,00	(3)	42,33	28,61	18,51	16,63	10,07	7,77
≤ 50.000,00		53,49	68,85	41,94	30,59	20,11	16,78
> 50 000,00	(4)		44,94	20,03	18,38	17,78	6,40
≤ 100 000,00			42,75	43,92	38,99	30,58	20,36
> 100 000,00	(5)		42,87	20,19	29,12	20,85	18,69
≤ 500 000,00			118,48	39,34	63,92	44,48	28,93
> 500 000,00	(6)			59,78	44,55	28,61	42,97
				148,17	88,23	59,06	85,99

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cifra superior - média 1965-66 (Cruzeiros de 1969).

Cifra inferior - média 1968-69 (Cruzeiros de 1969).

Os municípios mais populosos, apesar da elevação das cotas “per capita”, não tiveram sua situação alterada pois a importância relativa dessas transferências permaneceu mais ou menos constante, não sendo uma fonte de receita de muita importância. Em termos absolutos, no entanto, como mostra a tabela 3.4., as elevações foram muito grandes.

Quanto às transferências estaduais, nota-se pela tabela 4.5. que houve grandes aumentos em todas as classes de Municípios, sendo maior esta elevação nos Municípios de maior atividade econômica. Os Municípios das classes 5 e 6 da

tabela 3.5. foram os mais beneficiados, com aumentos das cotas cerca de 10 vezes maior que o biênio anterior.

TABELA 4.2
RECEITA PRÓPRIA *PER CAPITA*

		Médias 1965-66 e 1968-69					
		P o p u l a ç ã o					
RECEITA			>2 000	>5 000	>10 000	> 20 000	> 50 000
TRIBUTÁRIA (Cr\$)		≤2 000	≤5 000	≤10 000	≤20 000	≤ 50 000	(f)
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	
≤ 10.000,00	(1)	3,01 4,51	5,22 2,35	3,37 1,72	3,97 1,25	2,50 0,81	
> 10 000,00	(2)	11,87	7,05	7,65	7,88	5,51	3,38
≤ 20 000,00		38,47	4,81	6,59	2,95	1,85	0,70
> 20 000,00	(3)	19,97	20,27	9,01	5,19	7,19	5,38
≤ 50.000,00		12,65	11,35	9,51	5,63	2,71	2,40
> 50 000,00	(4)		31,83	11,70	10,66	11,85	10,88
≤ 100 000,00			17,07	12,34	9,24	6,08	3,74
> 100 000,00	(5)		17,35	11,56	17,19	13,52	15,01
≤ 500 000,00			40,10	13,38	17,80	10,68	7,09
> 500 000,00	(6)			49,17	38,46	21,72	30,17
				100,14	36,24	32,77	33,11

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cifra superior - média 1965-66 (Cruzeiros de 1969).

Cifra inferior - média 1968-69 (Cruzeiros de 1969).

O maior vigor financeiro das finanças municipais, como vimos, é conseqüência do sistema de transferência. Caso se desejasse uma maior autonomia municipal, seria necessário que esse fortalecimento decorresse da elevação das receitas próprias. Porém, verifica-se um certo enfraquecimento dessa espécie de receita. A Tabela 4.6. mostra uma queda em todos os extratos representativos da receita tributária — o principal componente da receita própria.

TABELA 4.3

TRANSFERÊNCIA TOTAL PER CAPITA

Médias 1965-66 e 1968-69

RECEITA TRIBUTÁRIA (Cr\$)		P o p u l a ç ã o					
		≤2 000 (a)	>2 000 ≤5 000 (b)	>5 000 ≤10 000 (c)	>10 000 ≤20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10.000,00	(1)	23,04 30,34	10,13 24,08	5,57 18,43	3,76 15,83	2,90 12,94	
> 10 000,00	(2)	32,61	11,65	6,61	7,45	2,28	1,46
≤ 20 000,00		38,30	32,02	22,94	21,14	14,39	7,86
> 20 000,00	(3)	22,42	8,35	9,51	5,75	2,88	2,39
≤ 50.000,00		40,84	58,50	32,43	24,96	17,40	14,38
> 50 000,00	(4)		13,11	8,34	7,72	5,93	2,20
≤ 100 000,00			25,68	31,58	29,75	24,18	20,36
> 100 000,00	(5)		24,92	8,63	11,92	7,33	16,52
≤ 500 000,00			118,48	25,96	46,12	33,79	21,84
> 500 000,00	(6)			10,61	6,10	6,89	12,80
				48,04	51,99	26,30	52,89

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cifra superior - média 1965-66 (Cruzeiros de 1969).

Cifra inferior - média 1968-69 (Cruzeiros de 1969).

Como foi apresentado no capítulo I, foram suprimidos os impostos municipais mais produtivos na formação da receita tributária, substituindo-os pelo Imposto sobre Serviços (ISS), de menor produtividade. Além desse imposto, apenas o Imposto Predial e Territorial Urbano continuou na competência municipal.

É observável, após a reforma de 1967, uma ampliação das desigualdades, pois, embora as transferências sejam menos desiguais em 1968-69 do que em 1965-66 e, além disso, mais importantes relativamente, os diferenciais de receita total são superiores, devido a maior amplitude das diferenças de receita própria.

TABELA 4.4

TRANSFERÊNCIAS DE TRIBUTOS FEDERAIS *PER CAPITA*

Médias 1965-66 e 1968-69

RECEITA TRIBUTÁRIA (Cr\$)		P o p u l a ç ã o					
		≤2 000 (a)	>2 000 ≤5 000 (b)	>5 000 ≤10 000 (c)	>10 000 ≤20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10.000,00	(1)	19,91 19,32	9,09 15,88	4,96 14,35	3,35 12,30	2,31 9,45	
> 10 000,00	(2)	28,61	9,90	5,69	3,90	1,88	1,26
≤ 20 000,00		20,05	17,70	14,26	12,66	8,73	6,44
> 20 000,00	(3)	17,34	4,59	6,21	3,66	2,33	1,72
≤ 50.000,00		7,14	8,46	14,59	11,60	9,23	8,08
> 50 000,00	(4)		10,11	6,19	4,09	2,83	1,61
≤ 100 000,00			11,58	14,55	13,59	10,04	7,33
> 100 000,00	(5)		9,09	4,87	5,03	2,72	1,99
≤ 500 000,00			17,75	9,19	12,57	9,11	6,97
> 500 000,00	(6)			5,34	1,86	2,39	2,61
				17,49	5,96	6,30	4,32

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cifra superior - média 1965-66 (Cruzeiros de 1969).

Cifra inferior - média 1968-69 (Cruzeiros de 1969).

Quanto à maior relação transferências/receita total, verifica-se que essa relação supera os 90% mais pobres, o que gera uma dependência muito grande. Porém, maiores níveis de receita própria para Municípios com reduzido nível de atividades acarretaria uma perda da racionalidade do sistema.

Assim, as maiores desigualdades e as mais altas relações transferências / receita total são decorrências diretas da reforma de 1967, contudo trata-se de um efeito que, embora indesejado, não podia ser eliminado sob pena de perda de consistência do sistema que foi implantado.

TABELA 4.5

TRANSFERÊNCIAS DE TRIBUTOS ESTADUAIS (ICM) PER CAPITA

Médias 1965-66 e 1968-69

RECEITA TRIBUTÁRIA (Cr\$)		População					
		≤2 000 (a)	>2 000 ≤5 000 (b)	>5 000 ≤10 000 (c)	>10 000 ≤20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10.000,00	(1)	1,33 5,47	0,26 5,82	0,20 3,10	0,12 2,79	0,34 2,99	
> 10 000,00	(2)	0,82	0,42	0,30	2,71	0,15	0,05
≤ 20 000,00		17,72	10,86	7,43	7,81	5,00	1,24
> 20 000,00	(3)	0,42	0,65	2,62	1,16	0,30	0,44
≤ 50.000,00		28,24	12,47	15,77	10,92	7,61	5,77
> 50 000,00	(4)		2,12	1,07	1,74	2,13	0,37
≤ 100 000,00			11,22	13,54	12,97	12,82	8,84
> 100 000,00	(5)		13,90	2,89	5,44	3,67	1,32
≤ 500 000,00			45,93	13,87	28,38	21,96	13,85
> 500 000,00	(6)			1,34	4,08	3,97	9,97
				21,59	41,84	16,74	42,40

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cifra superior - média 1965-66 (Cruzeiros de 1969).

Cifra inferior - média 1968-69 (Cruzeiros de 1969).

4.2 ANÁLISE DO FPM E DAS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS

Depois de delineadas as principais características dos mecanismos de transferências de receitas tributárias para os municípios na reforma de 1927 e comentados alguns de seus efeitos, será feita uma análise mais profunda dessas transferências nesta seção, já que é o tema central do presente trabalho. A análise reduzir-se-á a dois tipos de transferências: O Fundo de Participação dos Municípios e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Estas duas transferências são responsáveis por mais de 50% da receita total dos Municípios, cobrindo assim a parcela mais importante das transferências.

TABELA 4.6

RECEITA TRIBUTÁRIA *PER CAPITA*

Médias 1965-66 e 1968-69

RECEITA TRIBUTÁRIA (Cr\$)		População					
		≤2 000 (a)	>2 000 ≤5 000 (b)	>5 000 ≤10 000 (c)	>10 000 ≤20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10.000,00	(1)	2,34 1,35	2,80 0,72	2,15 0,42	2,80 0,29	2,03 0,22	
> 10 000,00	(2)	10,33	6,26	5,42	6,59	4,59	2,97
≤ 20 000,00		7,96	2,86	1,52	1,43	0,53	0,21
> 20 000,00	(3)	16,22	14,77	6,18	8,94	6,33	4,48
≤ 50.000,00		6,19	5,33	3,97	2,10	1,01	0,63
> 50 000,00	(4)		12,79	7,51	6,88	8,94	9,18
≤ 100 000,00			9,40	5,84	4,29	2,79	1,19
> 100 000,00	(5)		11,81	7,00	12,19	10,20	5,61
≤ 500 000,00			18,07	6,17	8,34	5,90	4,00
> 500 000,00	(6)			35,34 69,92	32,17 25,87	16,52 19,12	26,44 18,00

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cifra superior - média 1965-66 (Cruzeiros de 1969).

Cifra inferior - média 1968-69 (Cruzeiros de 1969).

A Tabela 4.7. mostra a soma dessas transferências no biênio 1968-69. Comparando os dados desta tabela com os demais da Tabela 4.1 (receita total), nota-se inicialmente que as diferenças se suavizam, o que significa dizer que as diferenças de receita própria são maiores. A suavização do diferencial é decorrência do Fundo de Participação dos Municípios. Mesmo assim, fica evidente que os municípios com maior nível de atividades são os que mais recebem. Como esses são também os que mais arrecadam recursos próprios, surgem assim as grandes diferenças relativas aos valores totais. Porém, ocorreu uma certa homogeneização dos valores: a variação oscila entre Cr\$20,00 e Cr\$40,00 em 19 dos 31 extratos e apenas 4 mostram valores acima de Cr\$40,00.

Este maior equilíbrio deve-se às diferenças de critérios de distribuição do FPM e do ICM, pois este apresenta grande diferencial, contribuindo desta forma para as desigualdades das receitas municipais. O estrato que menos recebe tem a média “per capita” de Cr\$1,24, enquanto o mais elevado tem a média de Cr\$45,00, valor 35 vezes maior (veja a Tabela 4.5.). Se não fosse o caráter redistributivo do FPM, todos os principais componentes da receita municipal estariam relacionadas diretamente com o nível de atividades.

Portanto, não há dúvidas de que as transferências de ICM foram uma fonte de receita bastante produtiva para os municípios de nível de atividades mais elevado. Nesses municípios, a relação transferência do ICM/receita total se aproxima de 50%, enquanto que nos municípios de baixo nível de atividades, esta relação cai para cerca de 15%. Como para estas transferências não existia nenhuma vinculação, elas garantiam uma certa autonomia local, já que cabia apenas aos municípios a decisão sobre o destino dos recursos.

As transferências do FPM, por sua vez, eram a única fonte relevante de receita não relacionada diretamente com o nível de atividade. Este Fundo era dotado de importância estratégica por ser a mais importante fonte de receita para os municípios pobres. A Tabela 4.8. mostra que o FPM era responsável por aproximadamente 60% da receita total desses municípios. Nos municípios ricos e populosos (extrato 6f), o Fundo responde por apenas 4% da receita total, sendo desta forma, uma fonte de receita de importância desprezível.

Na medida em que população e nível de renda estão associadas, observa-se um ligeiro caráter redistributivo no FPM. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (Brasil, 1993), os municípios mais ricos têm, quase sempre, população superior a 100.000 habitantes, o que contribui para o caráter redistributivo, na medida em que as cotas “per capita” caem na mesma proporção em que se eleva a população (ver critérios de distribuição dos FPM no capítulo II).

TABELA 4.7

AGREGADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E DA COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*

		Médias 1965-66 e 1968-69					
		P o p u l a ç ã o					
RECEITA TRIBUTÁRIA (Cr\$)		≤2 000 (a)	>2 000 ≤5 000 (b)	>5 000 ≤10 000 (c)	>10 000 ≤20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10.000,00	(1)	22,29	21,68	17,37	15,01	12,42	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00	(2)	37,78	28,14	21,63	20,46	13,70	7,68
> 20 000,00 ≤ 50.000,00	(3)	35,38	30,98	30,22	22,47	16,78	13,84
> 50 000,00 ≤ 100 000,00	(4)		22,77	28,07	26,21	22,60	16,13
> 100 000,00 ≤ 500 000,00	(5)		63,21	23,00	40,88	30,61	20,77
> 500 000,00	(6)			38,97	47,74	22,94	46,53

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cifra superior - média 1965-66 (Cruzeiros de 1969).

Cifra inferior - média 1968-69 (Cruzeiros de 1969).

Por outro lado, não existe coincidência perfeita entre níveis de população e níveis de atividade, o que diminui o critério redistributivo. Numa mesma faixa de população coexistem diversos níveis de receita, gerando as mais diferentes relações cota-parte FPM / receita total. Como se pode observar na Tabela 4.8. na classe de Municípios entre 10.000 e 20.000 habitantes por exemplo, esta relação varia de 0.06 a 0.66. Com isso, fere-se freqüentemente o objetivo redistributivo em todos os tipos de Municípios (populosos ou não, prósperos ou não). Uma situação possível é um Município populoso e desprovido de recursos e um outro

populoso e rico em recursos. Nestes casos, o FPM não contribui para diminuir as desigualdades, pois as cotas são as mesmas para os dois municípios.

TABELA 4.8

COTA-PARTE DO FPM/RECEITA TOTAL

		Médias 1968-69					
		População					
RECEITA TRIBUTÁRIA (Cr\$)		≤2 000	>2 000	>5 000	>10 000	> 20 000	> 50 000
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
≤ 10.000,00	(1)	0,47	0,56	0,66	0,66	0,63	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00	(2)	0,26	0,42	0,44	0,48	0,48	0,63
> 20 000,00 ≤ 50.000,00	(3)	0,12	0,20	0,32	0,34	0,41	0,42
> 50 000,00 ≤ 100 000,00	(4)		0,26	0,31	0,30	0,28	0,31
> 100 000,00 ≤ 500 000,00	(5)		0,13	0,21	0,17	0,71	0,21
> 500 000,00	(6)			0,11	0,06	0,09	0,04

FONTE: SEF/MF.

Quanto às vinculações do FPM, viu-se no Capítulo II que foram estabelecidos dois tipos: exigia-se uma destinação para as despesas de capital da ordem de 50% ¹⁰ e, independente desta norma, a cota-parte devia ser parcialmente destinada à educação (20%) e saúde e saneamento (10%). O que restasse poderia ser aplicado livremente. Com isto, *“pretendia-se forçar uma destinação eficiente dos recursos e, simultaneamente, alargar os encargos municipais, visto que os setores escolhidos não podem ser considerados como típicas atribuições dos municípios”*. (Araújo,1973, p. 211-212). Porém, como os

municípios brasileiros são bastante diferenciados, essas vinculações provocaram efeitos diversos, o que torna difícil avaliar o saldo líquido.

A Tabela 4.9. apresenta as relações despesas de capital / cota-parte do FPM, verificando um valor mínimo de 73%. Na maioria dos municípios o montante das despesas de capital equivale ou supera a cota-parte do FPM, tornando inócua o percentual compulsório, seja 30% ou de 50%.

TABELA 4.9

DESPESA DE CAPITAL/COTA-PARTE DO FPM

Médias 1968-69

RECEITA TRIBUTÁRIA (Cr\$)		População					
		≤2 000 (a)	>2 000 ≤5 000 (b)	>5 000 ≤10 000 (c)	>10 000 ≤20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	
≤ 10.000,00	(1)	0,93	0,73	0,74	0,81	0,88	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00	(2)	1,96	0,87	1,00	1,01	0,86	0,79
> 20 000,00 ≤ 50.000,00	(3)	4,78	2,83	1,55	1,21	1,02	1,20
> 50 000,00 ≤ 100 000,00	(4)		1,84	1,49	1,19	1,37	1,30
> 100 000,00 ≤ 500 000,00	(5)		4,98 118,48	2,14	3,02	2,44	1,42
> 500 000,00	(6)			5,78	6,79	3,79	12,19

FONTE: SEF/MF.

Nos municípios que tinham maior dependência dos recursos do FPM (municípios com baixo nível de atividade e reduzida população), as vinculações ganharam maior relevância, o que poderia resultar em prejuízo para o

¹⁰ 30% para os municípios com receita anual não superior a Cr\$ 5 milhões em 1971.

desempenho administrativo municipal. *“Como a dependência em relação ao FPM atingia níveis muito elevados, o efeito das vinculações para estes municípios foi o de controlar recursos essenciais à administração municipal, dirigindo-os para setores não prioritários do ponto de vista municipal”*. (Araújo, 1973 p. 213).

Portanto, para os municípios de menor nível de recursos, os percentuais fixados representavam um encargo excessivamente pesado, o que poderia implicar uma destinação ineficiente de recursos.

4.3 O PERÍODO ENTRE REFORMAS

Pelo já exposto neste capítulo, o impacto da reforma tributária de 1967 não afetou negativamente as receitas municipais. A participação municipal nas repartições de receitas entre governos teve um substancial aumento e isso deveu-se à forte elevação das transferências constitucionais. Porém, o dinâmico desempenho das receitas municipais ao longo dos anos sessenta, foi acompanhado por um amplo movimento de protesto que surgiu na década de setenta e chegou na década subsequente até a Assembléia Constituinte. Estes protestos deveu-se aos seguintes motivos:

- * o aumento substancial da centralização decisória em mãos da União,
 - através das vinculações das transferências e determinadas despesas;
 - a perda relativa de receitas dos estados, que acabou forçando a transferência de encargos adicionais para os municípios; e
 - a base de cálculo e os objetivos do rateio dos Fundos de Participação, que foram sendo crescentemente distorcidos.

Na década de 70, nenhuma receita de imposto transferida constitucionalmente pela União aos municípios era de livre aplicação. *“O repasse dependia ou da apresentação prévia de programas de trabalho, ou da vinculação e despesas por categoria e por função de governo, além da comprovação dos gastos anteriores”*. (Serra, 1990, p. 7).

Com a distensão do regime autoritário no final dos anos 70, as pressões pelo afrouxamento da centralização tributária, foram redobradas e com as eleições diretas dos governadores em 1982 e dos prefeitos das capitais em 1985, fortaleceu-se ainda mais o poder de pressão de estados e municípios junto ao Executivo e Legislativo federais no sentido de ampliar a participação na receita de impostos federais.

Os anos 80, mesmo antes do advento da nova Constituição, acabaram marcando, desta forma, uma acentuada elevação das transferências de recursos da União para as outras esferas de governo. O principal veículo de redistribuição de receitas foi o aumento dos Fundos de Participação (ver Tabela 4.10), inicialmente mediante compensação gradual do corte de 10% realizado no bojo do Ato Institucional nº 5, em 1969. Como mostra a Tabela, em 1981, o percentual de 1968 já havia sido recomposto e a elevação dos referidos Fundo prosseguiu *“atenuando, para os governos menores e mais pobres, os efeitos negativos da desaceleração da economia e da explosão inflacionaria sobre as receitas disponíveis”*. (Serra, 1990, p. 12).

Quando foi instalada a Assembléia Constituinte, a expansão e a flexibilização na aplicação das transferências governamentais já apontavam para mudanças significativas na estrutura tributária da federação brasileira. No que se refere aos Municípios, a situação fiscal era muito melhor nas vésperas da instalação da Assembléia Constituinte do que nas vésperas ou depois da reforma de 1967. Assim, segundo dados de Contas Nacionais (FGV/CEF-IBGE), em 1986, nas condições favoráveis para as finanças públicas criadas pelo Plano Cruzado, a participação dos municípios na arrecadação tributária nacional era cerca de um quarto superior à registrada em 1970 e o dobro da de 1960.

TABELA 4.10

Fundo de Participação dos Municípios: porcentagem da arrecadação

dos impostos de renda e sobre produtos industrializados - 1968/1988.

PERÍODO	% DA ARRECADAÇÃO IR + IPI
1968	10
1969/75	05
1976	06
1977	07
1978	08
1979/80	09
1981	10
1982/83	10,5
1984	13,5
1985	16,0
1986/87	17
1988	20

FONTE: Departamento do Tesouro Nacional/Ministério da Economia (1990). Balanços Gerais da União; Finanças do Brasil.

4.4 EFEITOS DA REFORMA DE 1988

Antes de analisar os impactos da reforma de 1988 sobre as finanças municipais é preciso reconhecer as diferenças no quantitativo da população, no nível de urbanização, na base econômica ou na complexidade político-administrativa dos municípios. Alguns dados compilados pela então Secretaria da Fazenda Nacional / Departamento do Tesouro Nacional (SFN/DTN), para o período 1985 / 1988, mostram que os 27 municípios das capitais concentravam nada menos que 61,5% do volume da arrecadação dos tributos municipais, ficando os 38,5% restantes com todos os demais municípios. Assim, qualquer tendência apresentada pelo pequeno conjunto de municípios das capitais vai expressar a tendência do universo. Segundo a SFN/DTN, estes Municípios eram responsáveis pela arrecadação de 68,2% do todo o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de 58,2% de todo o Imposto Predial e Territorial Urbano

(IPTU) e de 49,3% do que é apurado através das taxas. E, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, estes municípios concentravam em 1991 apenas 24% da população brasileira.

Tomando-se outros grandes agregados, pode-se ver a relatividade dos números. Segundo IBAM (1993), para os municípios das 27 capitais, 24,3% dos seus recursos são constituídos por receitas próprias. Para os 159 municípios do interior com população superior a 100.000 habitantes, esse percentual cai para 14,1%. E para a grande massa de municípios do interior, com população inferior a 100.000 habitantes, a receita própria corresponde apenas a 4,8% dos recursos de que dispunham.

Até mesmo nos municípios com número de habitantes igual, mas localizados em regiões diferentes, serão encontrados números também diferentes. Verifica-se que a receita tributária própria dos municípios com população inferior a 100.000 habitantes representa 2,5% da receita total na região Norte, 1,4% na região Nordeste, 3,9% no Centro-Oeste, 5,1% no Sul e 7,3% no Sudeste.

Se a comparação for feita entre municípios de diferentes classes de tamanho de populações, os números encontrados serão ainda mais desiguais. Isto acontece porque os municípios são diferentes entre si. Para se ter uma idéia, enquanto a receita própria dos municípios das capitais da região Sudeste representa 28,3% do montante dos seus recursos, mais de 200 municípios da região Nordeste vivem exclusivamente das transferências pois não possuem nenhuma receita própria. Dois são os motivos básicos que levam a esta situação: primeiro, a populações destes municípios é tão pobre que não têm condições de pagar tributos. Isto se deve à má distribuição da renda, que, além de ser péssima no conjunto da população brasileira, assume uma condição mais grave em alguns segmentos do território (Nordeste, principalmente). Segundo, existe uma verdadeira hipocrisia tributária no Brasil. Os dois principais tributos de competência municipal são o IPTU e o ISS. O primeiro só assume expressão em municípios que possuem uma população urbana de algum porte. O segundo, que

incide sobre profissionais liberais e atividades do setor terciário, também possui esta mesma característica.

É notório que a população brasileira está concentrada em uns poucos centros urbanos. Segundo o IBGE, em 1995 o Brasil tinha 76,4% da população efetivamente urbana: são 112,3 milhões de pessoas. Destas, 90,9 milhões viviam nos 756 municípios com população urbana superior a 20 mil habitantes. Assim, o que teria a tributar os restantes 4.218 municípios, tipicamente rurais e que constituem, sem dúvida, a maior parcela dos municípios brasileiros localizados nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste? Praticamente nada.

Feita estas observações a respeito das diferenças entre os municípios brasileiros, vamos à análise da reforma de 1988. A Tabela 4.11, mostra a receita tributária dos municípios brasileiros e dos municípios das capitais no período 1985/1990, evidenciando a supremacia destes sobre aqueles.

No que se refere à receita própria, a Constituição de 1988 não trouxe nenhuma expressiva inovação tributária em favor dos municípios. Os novos impostos que foram criados ou que passaram para a competência municipal são muito pouco significativos: um deles foi o ITBI (causa mortes e inter vivos),¹¹ que deixou de representar uma transferência estadual para se transformar em receita tributária dos municípios como ITBI inter vivos; e outro foi o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC), que, de acordo com a Emenda Constitucional nº 3, foi extinto em 1996 e teve sua alíquota reduzida à metade (1,5%) em 1995.¹² Informações levantadas pelo Banco de Dados municipais mostram que, no ano de 1992, o ISS era responsável por 40,5% da receita própria municipal, o IPTU representava 26,6% e as taxas correspondiam a 19,2%. Os novos impostos (IVVC e ITBI) perfaziam 13% da receita própria municipal.

¹¹ A Ementa Constitucional nº 17 de 1980 estabeleceu a repartição, em partes iguais, entre os estados e os municípios, do produto da arrecadação do ITBI.

¹² Vale lembrar que os municípios já participavam da tributação sobre combustíveis, quando ela era feita pela União e transferida, em parte, para os municípios (art. 28, I da Constituição de 1967).

TABELA 4.11**Receita Tributária dos Municípios Brasileiros e dos Municípios das Capitais - 1985/90**

(Em US\$ mil a preços de dezembro de 1990)

Anos	Total dos Municípios	Municípios das Capitais	Municípios do Interior
1985	2.310.285,6	1.397.722,8	912.562,8
1986	2.928.050,7	1.688.988,9	1.239.061,8
1987	2.334.436,3	1.496.373,7	838.062,6
1988	1.873.848,6	1.203.010,8	670.837,8
1989	2.160.386,6	1.328.637,9	831.748,9
1990	3.316.869,7	2.039.874,9	1.276.994,8

FONTE: Ministério da Fazenda, Economia e Planejamento.
Secretaria da Fazenda Nacional. Departamento do Tesouro Nacional.

No entanto, a receita própria não é suficiente para representar a independência financeira dos municípios. Segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 1993), toda a receita própria dos municípios em 1988 representava apenas 15% do montante dos recursos de que dispunham os municípios. Os 85% restantes eram constituídos pelas transferências federais e estaduais. A Tabela 4.12 mostra que, em 1992, não havia nenhum município onde a receita tributária própria significasse mais da metade dos recursos de que dispunha. Em apenas 0,3% dos municípios a participação da receita tributária própria superava os 40% do montante dos recursos disponíveis. Em 1,5% dos municípios esta participação se situava entre 30% e 40%. Em 3,5% dos municípios estas receitas representavam entre 20% e 30%. Os municípios onde a receita tributária própria correspondia a um percentual entre 10% e 20% dos recursos disponíveis eram 20,5%. Em quase três quartos dos municípios (74,2%), as receitas tributárias representavam menos de 10% do total de recursos com que eles contavam.

TABELA 4.12**Distribuição dos Municípios Brasileiros segundo a Participação da Receita Tributária Própria sobre a Receita Total Municipal - 1992.**

Faixa de Participação da Receita Tributária sobre a Receita Total (%)	Número de Municípios	Municípios (%)
Total	4.974	100,0
Até 1	262	5,3
1 ↗ 5	2.021	40,6
5 ↗ 10	1.41	28,3
10 ↗ 20	1.018	20,5
20 ↗ 30	175	3,5
30 ↗ 40	73	1,5
40 ↗ 50	15	0,3
50 e mais	0	0,0

FONTE: Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas, Bando de Dados Municipais.

Tomando-se alguns grandes agregados, pode-se ver a relatividade dos números. De acordo com os dados do IBAM para o ano de 1992, os municípios das 27 capitais tinham 24,3% dos recursos constituídos pelas receitas próprias. Para os 159 municípios do interior com população superior a 100.000 habitantes, as receitas próprias atingiam 14,1% dos recursos totais. E para a grande massa dos municípios do interior com população inferior a 100.000 habitantes, a receita própria correspondia a apenas 4,8% dos recursos de que dispunham. Fica evidenciado, portanto, a grande dependência que têm os pequenos municípios das transferências intergovernamentais. *“Isto representa dizer que os tributos de competência municipal contemplam exclusivamente os Municípios de grande porte”*. (Bremaeker, 1995, p.21).

4.5 IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS APÓS 1988

A importância das transferências de impostos para os municípios, como foi visto acima, se dá em razão da sua elevada participação frente ao montante de recursos de que estes dispõem. As transferências federais e estaduais, segundo o IBAM, representavam em 1988, 76,3% dos recursos com que contavam os municípios. A transferência federal mais importante continua sendo o Fundo de Participação dos municípios, enquanto que a proveniente do Imposto de Circulação de Mercadorias é a mais significativa transferência estadual. Esta foi responsável, segundo o IBAM, por 95,1% do total dos recursos transferidos pelos Estados, em 1988, enquanto aquela representava 75,1% das transferências federais neste mesmo ano.

O Fundo de Participação dos Municípios, hoje em dia, vem perdendo o seu caráter de redistribuição dos recursos aos municípios mais pobres, deixando assim, de ter o efeito originalmente proposto. Atualmente, 18% dos municípios concentram 48% dos recursos do Fundo de Participação.¹³ A Tabela 4.13 mostra a importância do FPM para os Municípios. Em 1992, mais de uma terça parte dos municípios (34,2% do universo) tinha no FPM mais da metade dos recursos disponíveis e 36,8% dos municípios apresentavam uma dependência entre 30% e 50%.

Quanto ao ICMS, a Constituição de 1988 aumentou a participação dos municípios de 20% do ICM para 25% do novo imposto que teve sua base de incidência ampliada. De acordo com dados do IBAM, o ICMS representa pouco mais de 40% dos recursos totais transferidos aos municípios. Este imposto continuou apresentando como característica uma concentração das transferências em favor dos municípios mais populosos, automaticamente os mais urbanos e mais dinâmicos economicamente. A Tabela 4.14 mostra a distribuição dos municípios segundo a participação do ICMS sobre a receita total municipal em 1992. Percebe-se que a importância do ICMS é secundária em relação ao FPM para os municípios como um todo. O ICMS atinge a primazia apenas nos

¹³ Isto porque, em 1981, o Decreto-lei nº 1.881 alterou a Lei 5.172, criando uma Reserva do FPM, equivalente a 4% do seu montante, destinado aos municípios do interior, para atender aos reclames dos municípios que, pelo número de habitantes, se encontravam na figura mais elevada da tabela de coeficiente

municípios mais desenvolvidos. Em 1992, representava mais de 50% dos recursos disponíveis de 11,4% dos municípios brasileiros. Em 42,1% dos municípios, o ICMS representava entre 30% e 50% dos seus recursos, enquanto que, em 46,5% dos municípios, a sua participação era inferior a 30% dos recursos que estes contavam.

TABELA 4.13

Distribuição dos Municípios Brasileiros segundo a Participação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre a Receita Total Municipal - 1992.

Faixa de participação do FPM sobre a Receita Total (%)	Número de Municípios	Municípios (%)
Total	4.974	100,0
Até 10	186	3,8
10 ↕ 20	436	8,8
20 ↕ 30	814	16,4
30 ↕ 40	859	17,3
40 ↕ 50	975	19,6
50 ↕ 60	756	15,2
60 ↕ 70	334	6,7
70 ↕ 80	262	5,3
80 ↕ 90	305	6,1
90 e mais	44	0,9

FONTE: Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Centro de Pesquisas Urbanas. Banco de Dados Municipais.

Voltando à Tabela 4.11, podemos afirmar que as finanças dos municípios melhoraram acentuadamente com as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988. Porém, esta afirmação não espelha a realidade municipal brasileira. Como já foi observado anteriormente, existe uma enorme diversidade entre os municípios. O que é válido para os municípios das capitais e para um seletor

de participação (ver Tabela 3.3. no Capítulo II). Aumentava assim, a concentração dos recursos em favor dos municípios de maior tamanho e população.

número de municípios de grande porte, que detém a quase totalidade destes recursos, não é válido para o universo dos municípios.

TABELA 4.14

Distribuição dos Municípios Brasileiros segundo a Participação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre a Receita Total Municipal - 1992.

Faixa de participação do ICMS sobre a Receita Total (%)	Número de Municípios	Municípios (%)
Total	4.974	100,0
Até 10	422	8,5
10 ↗ 20	829	16,7
20 ↗ 30	1.061	21,3
30 ↗ 40	1.381	27,8
40 ↗ 50	712	14,3
50 ↗ 60	393	7,9
60 ↗ 70	145	0,6
70 ↗ 80	29	
80 e mais	0	0,0

FONTE: Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Centro de Pesquisas Urbanas. Banco de Dados Municipais.

Também, não se pode usar apenas o ano de 1988 para expressar o período pré-Constituição. Observando os anos de 1985 a 1988, verifica-se que este foi um ano atípico. Isto se deveu a uma série de fatores:

“era o ano exatamente anterior ao dos efeitos dos atos constantes da constituição; era o último ano de mandato dos prefeitos, que não tinham nenhum interesse político de realmente cobrar tributos dos seus contribuintes / eleitores; e foi o ano em que a inflação, que antes se encontrava num patamar médio de 13% ao mês, passou, em 1988, a valores médios mensais de 22%, pegando de surpresa os Municípios que não promoviam a indexação mensal dos seus tributos”.(Bremaeker, 1995, p.25).

Em 1989, o primeiro ano da vigência plena da Constituição, houve uma elevação dos recursos dos municípios, como mostra a Tabela 4.11. Em 1990, com a redução da inflação e a implantação do Plano Collor que bloqueou recursos de empresas e de pessoas físicas, permitindo porém, que as empresas quitassem seus débitos com o governo, com os recursos que se encontravam bloqueados.

“Isto promoveu para o ano de 1990, uma receita recorde, que trouxe como reflexo para os municípios uma expressiva elevação dos valores das transferências, tanto federais quanto estaduais. Como as transferências respondem por quase três quartos partes dos recursos de que dispõem os municípios, isto representou uma expressiva elevação das receitas municipais”. (Bremaeker, 1995 p. 26).

Nos anos de 1991 e 1992, com a acentuação do processo recessivo em que a economia mergulhou, as arrecadações federais e estaduais declinaram sensivelmente e com isso as transferências de recursos para os municípios também sofreram fortes reduções. De acordo com dados do IBAM, as transferências do ICMS cresceram em apenas 10,2% dos municípios e o FPM apresentou resultado favorável em apenas 1,1% dos municípios.

5 PROPOSTAS DE REVISÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Este capítulo é destinado a análise de algumas propostas de revisão constitucional, no que toca a parte tributária, as conclusões que se pôde tirar do trabalho que foi feito, além de apresentar algumas sugestões no sentido de melhorar a racionalidade e o caráter redistributivo do sistema.

No que se refere às propostas de revisão do sistema tributário na tentativa de melhorar a situação dos municípios, percebe-se que enquanto alguns se preocupam com casos específicos, outros pecam pela globalização, não levando em conta as diferenças existentes entre os diversos municípios.

5.1 PROPOSTAS DE REVISÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

A repartição dos encargos e a reforma tributária que vêm se debatendo no Congresso Nacional são dois pontos de grande interesse para os municípios. No que diz respeito à repartição de encargos, sabe-se que o município tem desenvolvido as atividades inerentes ao interesse local, bem como assumido encargos das demais esferas de governo. Quanto à reforma tributária, ela precisa atender aos seguintes pontos: ser racional; não retirar recursos dos municípios, para que estes possam realizar sua missão de bem servir à população; e perceber que os municípios são bem diferentes entre si, com necessidades também diferentes, para que possa, desta maneira, distribuir os recursos de forma mais justa, no sentido de reduzir as desigualdades existentes.

Segundo Resende (1994), um sistema tributário inteligente deve atender a quatro princípios básicos:

a) o primeiro é o da neutralidade, ou seja, deve provocar o mínimo possível de distorções no sistema de preços. O sistema tributário é neutro se não interferir nas decisões individuais de poupança, investimento e oferta de trabalho, que resultariam do sistema de preços de uma economia competitiva;

b) o segundo é o da simplicidade. Um sistema tributário que exige doutorado em Contabilidade e direito tributário dos contribuintes é absurdo e estimula a sonegação;

c) o terceiro é o da equidade. Os impostos devem ser cobrados de todos de acordo com a capacidade individual de pagar. O princípio de equidade foi estendido ao da proporcionalidade. Para atenuar as desigualdades, considera-se desejável um certo grau de progressividade nas alíquotas. Quem tem mais renda paga mais do que proporcionalmente;

d) o quarto e último princípio é o da eficácia. O sistema tributário é eficaz se o custo para cobrar os impostos e a sonegação forem baixos.

Porém, a maioria das propostas apresentadas por segmentos organizados da sociedade, segundo Bremaeker, se preocupa com o seu caso específico, não tendo nenhum compromisso com uma visão de conjunto da economia ou de seu impacto junto ao setor público. Já as propostas dos parlamentares e do Governo pecam pela sua globalização, ou seja, vêem o conjunto dos municípios de forma simétrica, como se o impacto das suas proposições fosse afetar a todos os municípios da mesma forma.

Alguns exemplos dizem respeito a propostas que eliminam ou reduzem substancialmente o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o que tenderia a afetar com maior intensidade os municípios mais populosos. Neste caso, os municípios das capitais serão os prejudicados. Outra proposta acaba com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que é um dos componentes do Fundo de Participação dos Municípios, pretendendo-se substituí-lo por um imposto sobre a produção, a circulação e a distribuição de uma série de produtos (bebidas, veículos, fumo, energia, combustível etc.), alterando suas alíquotas e reunindo sob este mesmo tributo o que antes era abrangido pelo IPI (federal) e pelo ICMS (estadual). Como são tributos que competem a diferentes esferas de governo e possuem mecanismos diferentes de redistribuição, fica difícil estabelecer uma fórmula para atender a todos os interesses. Enquanto o IPI atende a um critério de distribuição relacionado com a população (coeficientes do

FPM), como foi visto no Capítulo II, o ICMS atende a um critério de redistribuição segundo o local do fato gerador (pelo menos 75% do total).

Outra proposta busca passar para a competência municipal o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR). O impacto seria mínimo, pois segundo o IBAM, enquanto os Municípios receberam 5,5 bilhões de reais de FPM, em 1992, receberam apenas 10 milhões de reais de ITR repassado pela União. Assim, o ITR é pouco significativo para os municípios.

O que os municípios querem é que nada seja retirado de sua participação no bolo tributário, mas sim ampliada esta participação, para que eles possam desempenhar suas atividades normais, além de assumir novos encargos. Desde 1934 até os dias atuais, a “dança” de tributos pelas diversas esferas de governo e a curta duração dos diversos sistemas tributários fazem com que os municípios atuem dentro de um quadro de instabilidade financeira. Deseja-se um sistema tributário justo, equilibrado e permanente. Para isso, é preciso amplas discussões a respeito do tema, envolvendo todas as partes interessadas, além de especialistas no assunto. Caso o país parta para mais uma reforma tributária feita sem um consenso entre as partes interessadas, ela não atenderá aos requisitos de estabilidade, equidade e durabilidade.

5.2 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

No que se refere à reforma tributária de 1967, podem ser sintetizadas as seguintes conclusões que surgem da comparação das finanças públicas municipais nos biênios imediatamente anterior e posterior à reforma do sistema tributário:

- a) fortaleceu-se substancialmente as finanças locais, dobrando em geral a disponibilidade dos recursos reais “per capita”;
- b) com a elevação da receita ampliaram-se as desigualdades entre os municípios, devido a maior concentração de recursos nos mais ricos;

c) o fortalecimento processou-se através do sistema de transferências, gerando uma elevação da relação transferências/receita total, isto é, ocasionando maiores níveis de dependência;

d) implantou-se um sistema tributário dotado de maior racionalidade, em que todas as fontes de receita, com exceção do Fundo de Participação dos municípios, se correlacionam com o nível do produto municipal;

e) estreitou-se a base tributária municipal, em especial a receita de impostos, ocasionando uma queda da receita própria, sem que esse movimento possa ser atribuído genericamente a um procedimento intencional das administrações municipais;

f) o fortalecimento financeiro dos municípios foi conseguido com o sacrifício da autonomia, já que os municípios não controlavam as fontes principais de receita e tampouco parte de suas despesas, devido às vinculações constitucionais. Estas vinculações apresentaram uma dose maior de inconveniências do que de efeitos desejáveis. Seus efeitos, no entanto, foram diferentes a depender do tamanho do município. Para os municípios menores, a elevada importância relativa do Fundo de Participação dos Municípios transformou os percentuais em um elevado ônus, o que poderia causar um desequilíbrio entre a oferta de alguns serviços (maiores recursos para alguns serviços, escassos para outros). Para os municípios de elevado nível de receita, as vinculações eram inoperantes, não podendo, por esse motivo, serem consideradas indesejáveis;

g) as transferências do Fundo de Participação dos Municípios e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, foram, geralmente, bem mais importantes que as demais transferências, invertendo-se a importância segundo a situação do município: os mais pobres e menos populares dependiam do Fundo de Participação dos Municípios, enquanto para os mais ricos e/ou mais populosos, o Imposto de Circulação de Mercadorias foi a transferência mais importante;

h) a cota-parte do ICM variava diretamente com o nível de renda do Município, sendo uma fonte altamente produtiva para os municípios mais ricos;

i) o Fundo de Participação dos Municípios era a única categoria de receita que não apresenta correlação direta com o nível de atividades, sendo, entretanto,

fraca a correlação inversa. O ideal seria que fosse dotado de um conteúdo redistributivo mais poderoso;

j) a importância relativa do Fundo de Participação variava de 4% a cerca de 70%, revelando um impacto bastante diferenciado sobre o universo dos municípios.

Com relação à reforma tributária de 1988, tira-se as seguintes conclusões:

a) as transferências do FPM e do ICMS continuaram sendo as mais importantes transferências feitas para os municípios, sendo a primeira mais importante para os pequenos municípios e a última mais importante para os grandes, pois varia diretamente com o nível de renda dos municípios;

b) a população não é variável mais importante na determinação do nível de recursos “per capita” dos municípios, pois coexistem amplas variações destes para uma mesma população e um mesmo nível de receita para municípios de populações diversa;

d) a receita tributária apresenta mais forte correlação com o nível de atividades, destacando-se a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano, já que, no que toca ao Imposto sobre Serviços, o principal determinante é a população urbana;

d) os novos impostos atribuídos aos municípios foram pouco significantes no montante da receita própria. A grande parte deste tipo de receita continuou vindo do Imposto Predial e Territorial Urbano e do Imposto sobre Serviços, e

e) as transferências federais e estaduais continuam sendo os responsáveis pela grande parte da receita total dos municípios e a receita própria pouco significativa. Significa dizer que continua grande a dependência municipal em relação à arrecadação dos Estados da União.

A enorme diversidade existente entre os municípios faz com que qualquer sugestão, no sentido de redistribuir receitas e encargos, somente possa ser feita depois de uma minuciosa análise do impacto que teria nos diferentes tipos de municípios. Deve ser dada atenção especial aos pequenos municípios, visto que, além de constituírem a maioria das unidades de Governo, representam a

interiorização da administração. São eles que garantem a prestação de um mínimo de serviços à população interiorana.

É preciso garantir aos municípios as condições mínimas de funcionamento, pois as esferas federal e estaduais são ineficientes na prestação dos serviços de interesse local e muitas de suas responsabilidades têm sido assumidas pelos municípios.

Torna-se necessário dotar o Fundo de Participação dos Municípios de um caráter redistributivo mais forte. Isto poderia ser obtido através da utilização do critério das cotas-partes do ICMS como indicadores do nível de atividades do município. Desta forma, as cotas do FPM variariam diretamente com a população e inversamente com a transferência do ICMS "per capita". Surgir-se-ia, assim, um elemento compensatório na formação da receita municipal: um componente inversamente relacionado com o nível de atividades, destinado a garantir o estabelecimento de um nível mínimo de oferta dos serviços públicos nos municípios mais pobres. Porém, para se ter certeza da viabilidade desta sugestão, é preciso uma análise mais detalhada dos seus verdadeiros impactos sobre os diferentes tipos de municípios. Fica, portanto, uma sugestão para um novo trabalho no qual se poderia analisar, além desta sugestão, outras propostas de revisão do Sistema Tributário apontadas por parlamentares, governo e setores organizados da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AFONSO, José Roberto. Evolução das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968/88: Transferências e Endividamento. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1989. 120 p. (Dissertação de mestrado).
2. AMARAL, Carlos V. de A. O Município na Nova Discriminação de Rendas. Revista de Administração Municipal. v. 13, n. 76, p. 200-13, 1966.
3. ARAÚJO, A. Barbosa; HORTA, Maria H.T.T.; CONSIDERA, Cláudio M. Transferências de Impostos aos Estados e Municípios. Rio de Janeiro, 1972. 304 p. (IPEA/INPES. Relatório de Pesquisa, 16).
4. BRASIL Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 1993. 178 p.
5. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil: receita e despesas dos Municípios. Brasil, 1993. 348 p.
6. BREMAEKER, François E. J. de. Mitos e Verdades sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros. Análise e Dados. Salvador, SEI, v. 5, n. 2, p. 16-34, set./1995.
7. CONTAS NACIONAIS. Contas das Administrações Públicas. Tabulações feitas pelo IBGE/DECNA e FGV/CEF; mimeo.
8. DEPARTAMENTO DO TESOUREIRO NACIONAL / MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Balanços Gerais da União; Finanças do Brasil; Boletins da Execução Financeira do Tesouro Nacional: Brasília, SIAFI; mimeo.

9. DORNELLES, F. Neves. A Reforma Tributária. Salvador, Fundação Bahiana para Estudos Econômicos e Sociais, 1983. 56 p.
10. FERREIRA, Wolfgran J. Aspectos Negativos da Reforma Tributária. Revista de Administração Tributária. V. 12, n. 73, p. 413-23, 1965.
11. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Reforma Tributária Nacional. Rio de Janeiro, 1966. 90 p.
12. INSTITUTO BRASILEIRO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Relações Intergovernamentais: a União e o Município. Convênio IBAM/SAREM. Rio de Janeiro, 1976. 111 p.
13. _____ . Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas. Banco de dados dos Municípios. Pesquisa sobre a composição da receita municipal. (levantamento de dados). Rio de Janeiro: IBAM / CPU / IBAMCO, 1993. 214 p.
14. LINHARES, Josaphat. A Reforma Tributária e sua Implicação nas Finanças dos Estados e Municípios. Rio de Janeiro: FGV, 1973. 412 p.
15. MAHAR, Dennis. J. Federalismo Fiscal: A Experiência Histórica. Rio de Janeiro, 1973.
16. MATTAR, Fauze. Pesquisa de Marketing. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 1994, v. 1, 2.
17. MONTEIRO, J. Vianna; SILVA, Maria da C. As Transferências de Receitas entre União, Estados e Municípios 1960/68. Brasília: IPEA, 1969. 150 p.

18. RESENDE, Fernando (coord.). O financiamento do setor de saneamento: 1º relatório parcial. Brasília: IPEA/PMSS/1994. 94 p.
19. RÚDIO, Fraz Victor. Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica. Petrópolis: Vozes, 1980.
20. SERRA, José; AFONSO, José R.. Finanças Públicas Municipais: Evolução, Reforma Constitucional e Perspectivas. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, v. 36, n. 193, p. 32-42, out/dez. 1989.

LISTA DE TABELAS

Tab. 3.1 Cálculo do Fator Representativo da População dos Municípios do Interior.....	19
Tab. 3.2 Cálculo do Fator Representativo da População das Capitais.....	20
Tab. 3.3 Cálculo do Fator Representativo do Inverso da Renda “per capita”.....	21
Tab. 4.1 Receita Total “per capita”.....	29
Tab. 4.2 Receita Própria “per capita”.....	30
Tab. 4.3 Transferência Total “per capita”.....	31
Tab. 4.4 Transferências de Tributos Federais “per capita”.....	32
Tab. 4.5 Transferências de Tributos Estaduais (ICM) “per capita”	33
Tab. 4.6 Receita Tributária “per capita”.....	34
Tab. 4.7 Agregado das Transferências do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e da Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios em Cruzeiros de 1969 “per capita”	36
Tab. 4.8 Cota-parte do FPM/Receita Total.....	37
Tab. 4.9 Despesas de Capital/Cota-parte do FPM.....	38
Tab. 4.10 Fundo de Participação dos Municípios: Porcentagem da Arrecadação dos Impostos de Renda e sobre Produtos Industrializados - 1968/1988.....	41

Tab. 4.11 Receita Tributária dos Municípios Brasileiros e dos Municípios das Capitais - 1985/1990.....	44
Tab. 4.12 Distribuição dos Municípios Brasileiros segundo a Participação da Receita Tributária Própria sobre a Receita Total e Municipal - 1992.....	45
Tab. 4.13 Distribuição dos Municípios Brasileiros segundo a Participação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre a Receita Total Municipal - 1992.....	47
Tab. 4.14 Distribuição dos Municípios Brasileiros segundo a Participação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre a Receita Total Municipal - 1992.....	48