

# A questão fiscal municipal na Constituição de 88

*Luis Gustavo Martins*

## Introdução

A nova Constituição de 1988 expressou a tentativa de ampliar e consolidar o incipiente processo de descentralização gestado a partir do início da década de 80, particularmente no tocante ao seu aspecto fiscal, tanto por proporcionar maior liberdade de atuação para os municípios, como por lhes garantir novos meios de arrecadação e maior participação na receita dos impostos federais e estaduais. Longe de ter resolvido e concluído a esperada reforma fiscal, deixando ainda sem solução o problema das relações intergovernamentais e das disparidades dentro da Federação brasileira, a Carta de 1988 expressa a disputa entre as forças políticas e econômicas setoriais e regionais representadas no Congresso nacional, que no campo específico da reconfiguração do tecido federalista tendeu a pender a favor do *lobby* municipalista.

O objetivo central deste artigo é, justamente, avaliar os impactos dessas mudanças constitucionais na vida dos municípios brasileiros, sob o ponto de vista fiscal. Entretanto, estéril seria uma análise que desse conta somente de um dos aspectos da questão fiscal, o campo das receitas, negligenciando a esfera dos dispêndios. Segundo nossa visão, é possível que, olhadas em seu conjunto, as reformas descentralizadoras possam encobrir um processo de descentralização perverso, marcado pelo recuo das políticas sociais nas esferas estadual e federal. Mais que isto, existe a possibilidade de que tais reformas não tenham sido capazes de enfrentar as disparidades no acesso aos recursos públicos e,

até mesmo, tenham contribuído para a reprodução ou ampliação do quadro de desigualdades intra-urbanas pré-existentes, beneficiando os municípios mais ricos. Desta forma, além de evidenciarmos as mudanças ocorridas em termos da competência tributária e do sistema de transferências, trataremos ainda da questão da autonomia local na gestão dos recursos e da redistribui o de encargos entre os entes federados.

## A Reforma Fiscal e os municípios

O texto constitucional expressa um dos maiores problemas dos regimes federalistas, que diz respeito   questão de uma defini o mais clara sobre quais seriam as atribui es a serem assumidas por cada ente governamental. Existe um postulado de racionalidade quanto   defini o da estrutura tributária, difícil de ser seguido, dado o nosso quadro político.   ponto pacífico, entre os especialistas, que a estrutura tributária e de transferências deva estar claramente subordinada   divisão de encargos dentro da Federa o. Isto  , em primeiro lugar, definem-se responsabilidades e, em fun o dessas defini es, desenha-se o sistema fiscal (Shah, 1990; Longo, 1987). Na ausência de qualquer capacidade de concerta o e consenso quanto a essa questão, constrói-se um aparato tributário distorcido e diversificado, apresentando simultaneamente elementos t picos de uma organiza o federativa de Estado, assim como características de sistemas centralizados ou unitários (Barreira e Roarelli, apud Afonso e Silva, 1995).

Isto se deve, sobretudo, ao fato de que   mais fácil construir um consenso político em torno das mudanças no sistema fiscal do que estabelecer uma divisão clara de atribui es. Tal fato se deve, sobretudo,   grande diferencia o existente no universo de estados e municípios brasileiros nos planos econ mico, territorial, regional, cultural, político, demográfico, de grau de urbaniza o, nível de carências, de capacita o técnica, de renda, etc., que, de tão díspares, dificultam o estabelecimento de qualquer consenso quanto ao que deva ou não estar a cargo de um estado ou município. Como atribuir iguais deveres aos municípios do Rio de Janeiro ou São Paulo e aos inúmeros pequenos municípios espalhados pelo interior do País? A somar-se a essa questão, podemos   incluir o problema da defini o do que seria o alcance ótimo territorial (a questão da escala) de um serviço coletivo a ser prestado pelo Estado ou, ainda, o debate sobre a escala em que se poderia alcançar um controle social mais efetivo sobre a gestão pública (o espaço da participa o). Longo (1987) acredita, então, que esta questão "pode ser vista mais apropriadamente como um problema de julgamento prático, que se resolve de acordo com critérios políticos, econ micos e administrativos", evoluindo-se assim para um esquema possível, o que ele chama de federalismo cooperativo.   luz do que ocorre nos demais países organizados federativamente, identifica-se uma co-responsabilidade entre as instâncias governamentais, seja em termos de atribui es de despesas seja na

arrecadação pública. Logo, nossa estrutura fiscal-tributária não poderia senão refletir a ocorrência dessas indefinições.

Dada a conjuntura vigente de uma década inteira marcada pelos desequilíbrios fiscais do setor público brasileiro nas suas três instâncias político-administrativas, na Constituição buscou-se promover mudanças efetivas para a recuperação da capacidade de financiamento governamental, dando-se início a um processo de reforma tributária a ser ainda concluída pela legislação complementar. A reforma, entretanto, não se limitou apenas a esse aspecto, procurando dar conta de uma gama bem mais ampla de questões, tendo sido influenciada fortemente pelos debates travados em torno da questão do federalismo, da descentralização político-administrativa, da privatização e da redefinição do papel do Estado na economia e no campo das políticas sociais. Dentre os princípios que nortearam a reforma tributária na Constituição, podemos destacar três pontos (Afonso, Rezende e Varsano, 1992):

- a) descentralização tributária e financeira, que seja capaz de contemplar o fortalecimento da federação e a atenuação dos desequilíbrios regionais;
- b) aumento da justiça fiscal e proteção ao contribuinte;
- c) modernização do sistema tributário, mediante simplificação e uniformização das normas e minimização dos efeitos de distorção sobre o sistema econômico.

Para os fins a que nos propomos, centraremos nossas discussões no primeiro ponto, referente à descentralização fiscal. Para o nível municipal, o reforço do processo de descentralização, iniciado no começo dos anos 80, representou uma mudança significativa no que diz respeito às suas formas de financiamento e ao seu padrão de atuação. As principais alterações de impacto sobre a gestão municipal se deram no âmbito da orçamentação e prestação de contas do setor público, nas mudanças de competência na arrecadação tributária, nos instrumentos e critérios de repartição da receita fiscal, na redistribuição de encargos entre os entes federados e na autonomia de gestão dos recursos, assuntos que discutiremos a seguir. Tais mudanças atuaram, sobretudo, no sentido de conferir maior autonomia aos municípios, tanto do lado das receitas quanto das despesas, dando às prefeituras maior liberdade no acesso e na aplicação dos recursos financeiros disponíveis. Do lado da receita, devemos destacar o aumento da capacidade de tributação própria, o aumento da participação na arrecadação de impostos federais e estaduais e a redução das transferências negociadas entre as instâncias de governo, tendo portanto aumentado a parcela das transferências constitucionais. A maior liberdade de gasto seria garantida pela diminuição das transferências negociadas ou condicionadas, que favoreciam o clientelismo e a exigência de contrapartidas de teor meramente político, e pela redução das transferências vinculadas a gastos específicos.

## As altera es no sistema orçamentário

Na Constitui o de 1988 promoveram-se avanços importantes no tocante   gestão dos recursos públicos. Foram ali incluídos mecanismos que visam a aumentar o controle e a transparência na movimenta o de recursos e a ampliar o poder de fiscaliza o e de negocia o do Legislativo, o que deveria impactar diretamente o planejamento governamental. No seu título VI - arts. 145 a 169 - Da Tributaa o e do Orçamento, estão descritas as bases sobre as quais irão se construir o sistema tributário e a legisla o sobre os orçamentos para todas as esferas públicas, isto  , para a administra o direta e indireta federal, estadual e municipal.<sup>1</sup> Entre as principais inova es nessa área, estão:

- a exigência da regionaliza o dos gastos, que devem visar a redu o das desigualdades inter-regionais;
- a amplia o da abrangência dos orçamentos e o aumento do poder de controle legislativo sobre as receitas e despesas governamentais;
- a exigência de elabora o e apresenta o, pelo Executivo, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

O recém-criado Plano Plurianual (PPA) deverá conter as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e do investimento público. O objetivo central dessa altera o foi proporcionar aos governos uma certa continuidade nas suas administra es, seguindo um plano de mais longo prazo. Por outro lado, representa uma certa limita o   atua o do Executivo, pois nenhum investimento cuja execu o ultrapasse um exercício poderá ser iniciado sem sua prévia inclusão no Plano Plurianual, o que significa, em outros termos, ser aprovado antes pelo Legislativo. O objetivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)   definir anualmente as metas e prioridades do plano plurianual para o exercício subsequente, orientando a elabora o orçamentária com a fixa o de seus parâmetros principais, como altera es na legisla o tributária e autoriza o para a cria o de cargos e carreiras, contrata o de pessoal e reajustes salariais. A lei orçamentária anual, o orçamento propriamente dito, deverá conter a discrimina o de todas as fontes de receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econ mico-financeira e o programa de trabalho do governo.<sup>2</sup>

A Constitui o de 1988 ainda ampliou a abrangência e unificou os diversos orçamentos que deverão ser encaminhados pelo Executivo ao Legislativo: além do Orçamento Fiscal, agora devem ser avaliados o Orçamento da Seguridade Social (que inclui a Previdência, Saúde e Assistência Social) e o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais.<sup>3</sup> O interesse aqui expresso foi justamente o de eliminar grande parcela das chamadas "caixas-pretas" no tocante   movimentaa o de recursos públicos, dado que anteriormente era impossível para o próprio Executivo obter informa es e controlar todos os

setores da administração. Também tornou-se obrigatória a inclusão do demonstrativo dos efeitos das isenções, anistias e subsídios concedidos, sobre o orçamento.

É interessante observar que os constituintes procuraram garantir a ampliação do seu alcance interventor na esfera fiscal sob diversos ângulos. Em primeiro lugar, buscaram interferir diretamente no processo de planejamento governamental, antes restrito à esfera do Executivo. A necessidade de aprovação do PPA e da LDO pelo Legislativo garante a sua participação tanto no planejamento de curto quanto no de longo prazo, passando também a atuar na definição das prioridades de gasto e na estratégia de arrecadação. Portanto, o Executivo é obrigado a levar em conta as prioridades definidas anteriormente no PPA e na LDO aprovadas pelo Legislativo quando elabora o orçamento.<sup>4</sup> A partir de 1988, todos os parlamentares adquiriram o direito de emendar o orçamento, o que significa que podem propor alterações em programas e projetos apresentados pelo Poder Executivo.<sup>5</sup> Essa ampliação do papel do Legislativo na esfera do planejamento e da fiscalização da atuação governamental tem como princípio garantir uma maior transparência à administração pública e cria bases um pouco mais sólidas para o seu efetivo controle social.

Quando se avaliam essas mudanças na prática, vê-se que, se na esfera federal as dificuldades são muitas, na esfera local a situação é ainda mais grave. Pode-se dizer que, em geral, pouca coisa mudou em termos do processo orçamentário nos municípios, menos por deficiência técnica do que devido à cultura política enraizada nas prefeituras. Em levantamentos realizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Martins e Prates, 1997), pudemos observar que a quase totalidade dos vereadores desconhece os poderes (e deveres) que têm, sobretudo no que se refere à sua atuação no processo orçamentário. Por incrível que pareça, mesmo nas áreas mais urbanizadas do País, os vereadores sequer assumem a prática de elaborar emendas ao orçamento, preferindo manter a prática de "negociar" suas demandas diretamente com o prefeito, em acordos pessoais, fora da esfera institucional.

Quanto à prática da maioria das administrações locais, pudemos observar que: (i) o orçamento é quase uma peça de ficção, pois, de tão genérico, ali tudo cabe e tudo pode ser alterado ao longo de sua execução; (ii) o orçamento é totalmente desvalorizado como peça de planejamento, constituindo-se sua elaboração apenas numa obrigação formal para a gestão municipal; (iii) os vereadores não têm acesso ao orçamento, e quando o têm, não conseguem obter os quadros com o detalhamento das despesas para uma melhor análise; (iv) quando um vereador solicita esclarecimentos à prefeitura, simplesmente não obtém retorno; (v) a maioria dos vereadores vota (e aprova) o orçamento sem sequer vê-lo, muito menos examiná-lo, seja por achá-lo ininteligível, seja porque acordou suas demandas anteriormente com o Executivo; (vi) é comum o orçamento chegar à Câmara apenas no dia da votação, sem que seja possível realizar qualquer avaliação. Esses mesmos procedimentos podem ser observados em relação às prestações de contas

anuais, cujo julgamento pelo Legislativo mostra-se meramente político.<sup>6</sup> No processo de sua aprova o pelo Legislativo, muitas vezes as contas do Executivo são facilmente aprovadas, mesmo quando há parecer contrário emitido pelo Tribunal de Contas<sup>7</sup>, bastando, para tanto, que o prefeito mantenha maioria na Câmara.<sup>8</sup>

Em resumo, pode-se observar que a prática do clientelismo, que garante aos executivos a maioria nas câmaras, atropela qualquer possibilidade de controle da gestão fiscal-financeira do município e inviabiliza a democratiza o do processo orçamentário, mesmo que restrito ao Poder Legislativo. Neste sentido, os instrumentos introduzidos na Constitui o pouco podem ante a ausência de uma cultura de planejamento da atua o governamental e ante a lógica que domina as rela es políticas no nível local, fazendo com que nem o Poder Executivo nem o Legislativo reconheçam a legitimidade do processo orçamentário e que o Legislativo não assuma sua a o fiscalizadora.

No aspecto meramente formal, dentre as principais críticas a essas inova es podemos destacar a elevada complexidade dos instrumentos para municípios pequenos, a burocratiza o e a limita o na velocidade de implementa o de pequenas mudanças na gestão de recursos, dada a necessidade recorrente de discussão e aprecia o pelo Legislativo.   questionável, por exemplo, a necessidade de exigência de uma lei de diretrizes (LDO) para expor informa es que já irão fazer parte do próprio orçamento, além do que a experiência tem demonstrado que tanto esse instrumento quanto o Plano Plurianual (PPA) têm sido totalmente desconsiderados e descaracterizados no nível municipal. As diretrizes ali colocadas são tão genéricas que tornam-se válidas de aplica o em municípios de qualquer porte e em qualquer local, o que valida a prática generalizada de copi las uns dos outros, seguindo-se o texto inalterado por anos, como pudemos observar em levantamentos por nós realizados na RMRJ. Em realidade, esses dois instrumentos – o PPA e a LDO – encontram-se desmoralizados e sem fun o, atualmente.

## As mudanças na competência tributária

Certamente, a Constitui o de 1988 veio reafirmar e reforçar o processo progressivo de descentraliza o de recursos públicos no País, iniciado no começo da década de 80. Entretanto esse fortalecimento no âmbito financeiro baseou-se muito mais no aumento das transferências federais e estaduais para os municípios do que no reforço   sua capacidade de tributa o própria. No seu conjunto, os municípios foram beneficiados em vários aspectos, ressaltando-se, porém, que a apropria o desses benefícios se deu de forma bastante diferenciada nesse universo, beneficiando certas categorias de municípios, como veremos adiante.<sup>9</sup>

Além de garantir a manutenção de vários instrumentos anteriormente estabelecidos, a Constituição promoveu ainda algumas mudanças de impacto sobre as finanças municipais, das quais podemos destacar:

- a limitação das imunidades e das isenções tributárias nas áreas de incidência de seus tributos e a proibição de a União interferir nos tributos municipais;
- a criação do IVVC, Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (extinto em 1º de janeiro de 1996);
- a transferência, para a esfera municipal, da parte referente às transações de imóveis inter-vivos (ITBI-IV) da incidência do antigo Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis;
- a elevação da quota-parte dos municípios de 20% para 25% do novo e ampliado ICMS (que absorveu o antigo ICM, de competência estadual, e parte dos fatos geradores dos extintos impostos federais únicos sobre Combustível e Lubrificantes, Energia Elétrica e Mineração, e sobre Comunicações e Transportes);
- a elevação do percentual das cotas do Fundo de Participação dos Municípios (1988 – 20%, 1989 – 20,5%, 1990 – 21%, 1991 – 21,5%, 1992 – 22% e 1993 – 22,5%);
- a possibilidade da cobrança de alíquotas progressivas do IPTU segundo o valor do imóvel e em função do tempo de inutilização de terrenos urbanos;
- destinação aos municípios dos estados exportadores de 2,5% adicionais da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- a perda de 50% nas transferências da arrecadação do ITR pelo governo Federal;

Quadro 1 – Estrutura tributária na Constituição de 1988

| Impostos   | Competências |
|--|--------------|
| <i>Comércio Exterior:</i><br>Imposto sobre Exportações                                 | União        |
| Imposto sobre Importações  | União        |
| <i>Patrimônio e Renda:</i><br>Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)        | União        |
| Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza (IR)                            | União        |
| Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)   | União        |
| Adicional ao Imposto de Renda (adicional-IR) <sup>10</sup>                             | Estados      |
| Imp. sobre Transmissão de Bens Imóveis "causa-mortis" e doações (ITBI-CMD)             | Estados      |
| Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)                             | Estados      |
| Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)                        | Municípios   |
| Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis "inter-vivos" (ITBI-IV)                      | Municípios   |
| <i>Produção e Circulação de Bens:</i><br>Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) | União        |
| Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) <sup>11</sup>                                | União        |
| Imp. s/Circulação de Mercadorias e Serviços de Comunicação e Transporte (ICMS)         | Estados      |
| Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)                                      | Municípios   |
| Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes (IVVC)                    | Municípios   |

Fonte: Constituição de 1988.

A primeira altera o apontada vem atender ao antigo reclame, por parte das prefeituras, quanto ao excessivo poder de interven o da União sobre os tributos municipais, o que feria o princípio da autonomia e reduzia a arrecada o local. A nova Constitui o proibiu expressamente a União e os estados de instituirem isen oes sobre tributos municipais, limitando a imunidade tributária somente às institui oes filantrópicas, templos, partidos e sindicatos, além de permitir a tributa o de diversas atividades produtivas das estatais anteriormente isentas de cobrança, como as atividades portuárias.<sup>12</sup>

A Constitui o manteve nas mãos dos municípios a atribui o da arrecada o<sup>13</sup> do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), a cobrança das taxas municipais já habituais e da Contribui o de Melhorias, além da reten o de todo o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) referente a rendimentos pagos pela administra o direta e indireta municipal. N  obstante tenha atribuído   União a competência exclusiva para instituir contribui oes sociais (saúde, assistência e previdência social), os municípios também estão habilitados   sua cobrança, desde que elas sejam cobradas de seus servidores para o custeio de sistemas previdenciários que os beneficiem.

O IPTU, como se sabe, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel urbano, sobre cujo valor venal incide a base de cáculo. Não há na legisla o nenhuma fixa o nem limita o de alíquotas, ficando sua defini o a cargo do município. A única novidade instituída pela Constitui o nesse campo   a possibilidade de a alíquota incidir progressivamente no tempo e em rela o ao valor do imóvel<sup>14</sup>, o que mais recentemente fez situar a faixa normal de alíquota cobrada entre 0,5 e 3% do valor venal do imóvel (ao ano), segundo levantamentos de campo por nós realizados na RMRJ. Espera-se, entretanto, um impacto positivo residual na arrecada o municipal decorrente da tributa o progressiva, dada a especificidade de que apenas nos municípios mais urbanizados e ocupados por uma popula o de mais alta renda o IPTU desempenha um papel relevante na arrecada o. Por outro lado, a eleva o das cotas do FPM e do ICMS, ao prover os municípios com maior aporte de recursos, tenderá a desestimular a cobrança do IPTU, bastante impopular e de alta incidência de sonega o.

O ITBI-IV (inter-vivos) municipal, tem como fato gerador a transferência de titularidade inter-vivos dos imóveis localizados dentro do município. Ele teve sua origem em 1988, na divisão do antigo ITBI estadual em ITBI-CMD (Causa Mortis e Doa o, que continuou estadualizado) e em ITBI-IV (inter-vivos), passado   esfera municipal. Sua base de cáculo incide sobre o preço de comercializa o dos imóveis e suas alíquotas são estabelecidas por lei municipal, situando-se, usualmente, em torno dos 2%. Como os cadastros imobiliários situam-se normalmente bastante desatualizados e há pouca fiscaliza o – estando bastante sujeito   sonega o –, seu peso na arrecada o municipal   baixíssimo, dificilmente chegando a contribuir com mais de 1% das receitas locais.<sup>15</sup>



O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), tem como fato gerador a prestação, pelo contribuinte, de serviço de qualquer natureza, desde que esse serviço não esteja compreendido na competência tributária da União ou do estado. A base de cálculo é o valor do serviço, sendo que a alíquota de incidência se situa em torno dos 5%, havendo exceções no caso do município desejar incentivar e atrair determinado tipo de prestação de serviços. Não houve nenhuma alteração nas regras de funcionamento desse imposto, por parte da Constituição, ressalvando-se, porém, que ele quase foi extinto em nome da modernização do sistema tributário, quando teria seus fatos geradores incorporados a um imposto sobre valor adicionado estadual de base mais ampla que o ICMS, o que gerou violenta reação por parte dos movimentos municipalistas, que ao final conseguiram mantê-lo no rol de atribuições municipais. Temia-se, com razão, que as capitais e os grandes centros urbanos, principalmente, perdessem uma importante fonte de arrecadação própria e não fossem compensados pelo aumento dos repasses de ICMS.

A criação do IVVC, Imposto sobre Venda de Combustíveis Líquidos e Gasosos a Varejo, exceto Óleo Diesel, visava a compensação, ao menos durante certo tempo (entre 1988 e 1995)<sup>16</sup>, da eliminação do imposto único federal sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, o IULC, criado em 1940<sup>17</sup> e extinto pela Constituição de 1988. Como o fato gerador desse imposto é a venda a varejo de combustíveis, praticamente todos os municípios do País saíam beneficiados, bastando, para tanto, possuir em seu território um posto de gasolina ou um posto de venda de botijões de gás GLP, por exemplo. A alíquota incidente é fixada em lei municipal, obedecendo o teto constitucional de 3%<sup>18</sup>, sendo reduzida para no máximo 1,5% no ano de 1995, um ano antes de sua extinção.

Apesar desse imposto mostrar-se bastante produtivo, alguns municípios, entretanto, por falta de estrutura para cobrá-lo ou porque a receita esperada era pequena, optaram por não instituir sua cobrança. O óleo diesel, novamente, não seria taxado, opção utilizada para não onerar os custos de transportes no País, já que a grande maioria utiliza este tipo de combustível. De fato, acreditamos ter sido prematura a eliminação desse imposto, tendo em vista o que comumente ocorre quando se acaba com a cobrança desse tipo de tributo. Sendo esse setor bastante cartelizado, ao menos informalmente, quando se retiram os impostos não necessariamente ocorre uma redução do seu preço na mesma proporção, para benefício dos consumidores, passando esse diferencial, a engordar a margem de lucro do setor. O resultado é que o consumidor continua a pagar o mesmo preço pelo produto e as prefeituras perdem uma importante fonte de arrecadação.

As taxas municipais podem ter origem em dois fatos, originalmente distintos: o exercício do poder de polícia e a prestação de serviços. O primeiro tipo pressupõe a atividade de polícia administrativa, de condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio estado. Visa a manutenção da ordem, da segurança, dos costumes, da saúde, da tranqüilidade, do respeito aos direitos individuais e coletivos, dos interesses econômicos e sociais em benefício da

coletividade. Como exemplos podemos citar a Taxa de Licena para Localizao, para Execuo de Obras, para Parcelamento do Solo, de Licena para Propaganda, Taxa de Inspeo Sanitária, entre outras. Também podem ser cobradas as taxas pela prestao de servios por parte da administrao local; o fato gerador   a utilizao, efetiva ou potencial, de servios públicos específicos e divisíveis, prestado ao contribuinte ou postos   sua disposio. A prestao de servio tem que ser efetiva para a cobrana da taxa, mas a utilizao   potencial ou efetiva. Como exemplos temos a cobrana da Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo, de Iluminao Pública, de água e Esgotos, etc.

A Contribuio de Melhoria   um tributo que se exige dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, e que tem, como limite total, a despesa realizada e, como limite individual, o acréscimo de valor adicionado ao imóvel. Apesar de bastante antiga (já prevista na Constituio de 46),   ainda de difícil implementao no Brasil dada a fragilidade de sua argumentao jurídica, motivo pelo qual pouquíssimos municípios utilizam esse instrumento. O texto desta Constituio<sup>19</sup> procurou minimizar esses conflitos jurídicos ao desvincular sua cobrana da verificao de valorizao imobiliária, associando-a genericamente apenas   ocorrência de obras públicas.

Para uma visualizao das mudanas promovidas pela Constituio na competência tributária da União, estados e municípios, observe-se o quadro a seguir.

Quadro 2 – Alteraes na Competência Tributária

| Competência | Constituio anterior  | Constituio de 1988  |
|-------------|---|--|
| União       | Imp. de Renda (IR), Imp. s/Propr. Territorial Rural (ITR), Imp. s/Exportao (IE), Imp. s/Produtos Industrializ. (IPI), Imp. s/Operaes Financeiras (IOF), Taxas, Contribuio de Melhoria, Impostos Extraordinários, Empréstimo Compulsório<br>Imp.  nico s/Energia Elétrica (IUEE), Imp. s/Transporte Rodov. (ISTR), Imp.  nico s/Lubrif. e Combust. (IULC), Imp.  nico s/Comunicaes (IUC), Imp.  nico s/Export. Rec. Min. (IUM) | Mantidos<br><br>Extintos   |
| Estados     | Imp. s/Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)<br>Imp. s/Circulao de Mercadorias (ICCM)<br>Imp. s/Prop.Veículos Autom. (IPVA), Taxas e Contribuio de Melhorias   | Alterado p/Imp. s/Transm. Bens Imóveis Causa mortis ou doao (ITBI-CMD)<br>Ampliado p/Imp. s/Circ. de Mercad. e Serv. de Transp. e Telecomunic. (ICMS)<br>Mantidos |
| Municípios  | Imp. s/Propr. Territ. Urbana (IPTU), Imp. s/Servios de Qualquer Naturer. (ISS), Taxas e Contribuio de Melhoria  | Mantidos<br>Criao do Imp. s/Transm. Bens Imóveis Inter-vivos (ITBI-IV)<br>Criao do Imp. s/Venda a Varejo de Combust. Líquidos e Gasosos (IVC) - extinto em 96    |

Fonte: Brasil, Constituio de 1988

## As mudanças no Sistema de Transferências Intergovernamentais

No que se refere ao campo da repartição intergovernamental de recursos, várias modificações foram introduzidas nessa Constituição. Convencionou-se chamar de transferências constitucionais as parcelas de tributos arrecadados pelo Governo Federal ou estadual que são transferidas para os estados, o Distrito Federal e os municípios, na forma como estabelece a Constituição Federal,<sup>20</sup> e se diferencia das demais transferências pelo fato de serem obrigatórias e não passarem por nenhum constrangimento nem negociação no nível de aprovação pela instância governamental cedente dos recursos.<sup>21</sup>

Nesse grupo encontram-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as transferências dos Impostos Territorial Rural (ITR) e sobre Operações Financeiras (IOF-OURO), além dos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), no nível federal, e as transferências do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), no nível estadual. Em realidade, o ideal seria referir-nos a tais transferências como participações na arrecadação de tributos de instâncias governamentais superiores ou, ainda, como um sistema de quotas-partes nessas arrecadações, tomando mais clara a sua natureza.

Em relação às transferências do governo Federal, daremos especial ênfase ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse destaque não se deve apenas ao volume de recursos que essa modalidade movimenta, mas, sobretudo, aos princípios que fundamentam a existência desse fundo, que se constitui no principal instrumento fiscal de redistribuição intragovernamental de recursos no País. Esse mecanismo visa tanto garantir recursos para as esferas mais descentralizadas de governo quanto promover uma redistribuição espacial dos recursos públicos, contribuindo para a redução das disparidades inter e intra-regionais no País.

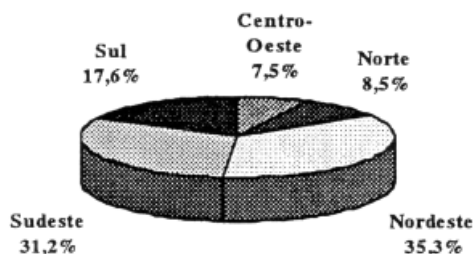
O Fundo de Participação dos Municípios (assim como o dos estados) é constituído por um percentual da arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI), e não da arrecadação bruta desses tributos. Da receita bruta devem ser subtraídos ainda os incentivos fiscais concedidos e as restituições aos contribuintes, ficando, desse total, 22,5% para o FPM. O percentual de 22,5% para o FPM seria atingido gradualmente, à razão de 0,5% ao ano, a partir do percentual vigente de 20%, atingindo seu novo patamar em 1993. A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 estabelece que, do valor total destinado ao FPM, 10% serão distribuídos entre as capitais, e 90% entre os demais municípios não capitais. Desses 90%, 86,4% são distribuídos entre todos os municípios do interior, e os 3,6% restantes (4% dos 90%

destinados aos municípios do interior) irão para a Reserva do FPM, sendo distribuídos adicionalmente entre os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes, de acordo com o decreto-lei n  1.881, de 27 de agosto de 1981.

Aqui, o efeito redistributivo atua em duas dire es. Em primeiro lugar procura atenuar o enorme peso econ mico e populacional das capitais do País, repassando recursos aos demais municípios que, em geral, não possuem um potencial tributário alternativo, já que as capitais normalmente concentram espacialmente em seu território um grande e diversificado número de atividades econ micas que lhes garantem outras fontes substanciais de arrecada o. A questão   que se fosse somente adotado um sistema de distribui o calcado apenas na propor o direta do tamanho da popula o de cada município e inverso   renda per capita, o elevado peso populacional das capitais iria reduzir drasticamente os recursos disponíveis dos demais municípios, principalmente daqueles despossuídos de uma base arrecadadora mais consistente. Por outro lado, a destina o adicional de 3,6% do fundo para os municípios do interior com popula o superior a 156.216 habitantes parte do reconhecimento dos problemas tipicamente urbanos das grandes aglomera es, como os graves custos sociais gerados pelo processo intenso de urbaniza o nas grandes cidades do País, garantindo que os municípios mais povoados ganhem um reforço extra de caixa.<sup>22</sup>

Mesmo para a distribui o do FPM também   utilizado um coeficiente de participa o de cada estado, como veremos adiante. Segundo os critérios adotados, do total arrecadado para o FPM, 35,3% são destinados aos municípios da região Nordeste, 31,2%, aos municípios da região Sudeste, e o restante, 33,5%, aos municípios das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, o que denota a inten o de não somente realizar uma redistribui o entre municípios de diferentes portes, mas também um remanejamento inter-regional dos recursos, conforme mostra o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Distribu o do FPM por região do Brasil



No que se refere às capitais, elas ficam com 10% do total do FPM, sendo a distribuição realizada na razão proporcional da população de cada capital, ante o conjunto das capitais, e inversamente à renda per capita do seu estado respectivo. Para o cálculo da cota individual, multiplica-se o valor do total do FPM destinado às capitais, pelo coeficiente de cada capital, dividindo-se o resultado pela soma dos coeficientes (ver quadro A.1 no anexo).<sup>23</sup>

Para distribuição do FPM-Interior (86,4% do FPM total), os municípios são classificados por coeficientes, de acordo com o número de habitantes divulgado oficialmente pelo IBGE. O quadro 3 mostra como variam os coeficientes de acordo com a população. O coeficiente mínimo, 0,6, é válido para municípios com até 10.188 habitantes. Para municípios que têm mais de 10.188 habitantes e menos de 156.216, foram definidas 16 faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Para todos os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes foi determinado o coeficiente fixo de 4,0. É importante ressaltar que, como o critério utilizado para a distribuição também considera um coeficiente individual de participação de cada estado (ver quadro A.2 no anexo), que se diferenciam uns dos outros, dois municípios de estados distintos situados na mesma faixa populacional terão o mesmo coeficiente, mas não receberão o mesmo valor do FPM.

A inclusão de um coeficiente fixo de participação para cada estado no FPM visa, sobretudo, impedir que eles se utilizem de uma política deliberada de incentivo às emancipações de municípios dentro do seu território, pois, na ausência desse mecanismo, o conjunto dos municípios deste estado iria subtrair recursos do restante dos municípios do País. Esse mecanismo garante que os coeficientes dos municípios só poderão ser alterados em razão da comprovação de mudanças no seu número de habitantes, confirmada mediante recenseamento realizado pelo IBGE ou quando são criados novos municípios. Quando o coeficiente de um município aumenta, o valor da sua cota financeira também aumenta, enquanto que a cota de todos os outros municípios do mesmo estado diminui. Isto acontece porque o aumento será retirado da cota financeira dos demais municípios do estado. Se o coeficiente diminuir, os demais municípios do mesmo estado terão o valor da cota aumentado. Assim, quando são criados novos municípios, a cota do FPM dos demais municípios existentes nesse estado diminui.<sup>24</sup>

Os 3,6% do FPM restantes constituem uma Reserva, determinada pelo decreto-lei nº 1.881/81, para distribuição adicional aos municípios do interior de coeficiente igual a 4,0 (mais de 156.216 hab.), conforme os coeficientes individuais constantes do quadro A3 no Anexo. Calcula-se a participação dividindo o total do FPM do decreto-lei pelo somatório dos coeficientes (231,80) e multiplicando o resultado pelo coeficiente do município.<sup>25</sup> Em relação à possibilidade de bloqueio desses recursos por parte do governo Federal, conforme determina a Constituição 26, a entrega dos recursos do fundo só pode ser condicionada à regularização de débitos junto ao governo Federal e suas autarquias.

Quadro 3 – Coeficiente de Participa o dos municípios do interior

| Faixa de habitante   | Coeficiente |
|----------------------|-------------|
| Até 10.188           | 0,6         |
| De 10.189 a 13.584   | 0,8         |
| De 13.585 a 16.980   | 1,0         |
| De 16.981 a 23.772   | 1,2         |
| De 23.773 a 30.564   | 1,4         |
| De 30.565 a 37.356   | 1,6         |
| De 37.357 a 44.148   | 1,8         |
| De 44.149 a 50.940   | 2,0         |
| De 50.941 a 61.128   | 2,2         |
| De 61.129 a 71.316   | 2,4         |
| De 71.317 a 81.504   | 2,6         |
| De 81.505 a 91.692   | 2,8         |
| De 91.693 a 101.880  | 3,0         |
| De 101.881 a 115.464 | 3,2         |
| De 115.465 a 129.048 | 3,4         |
| De 129.049 a 142.632 | 3,6         |
| De 142.633 a 156.216 | 3,8         |
| Além de 156.216      | 4,0         |

Fonte: Decreto-lei n  1.881/81

No caso da eleva o do percentual das cotas do FPM, devido ao seu método de cálculo, serão beneficiados os municípios com menor popula o (principalmente aqueles com menos de 10.000 habitantes), os que se situam no limite inferior de sua respectiva classe populacional ou faixa de habitantes (obterão maiores recursos de FPM per capita) e aqueles carentes de outras fontes de recursos, tendo a  um efeito distributivo. Em casos extremos ocorrem distor es, no sentido de que boa parte dos pequenos municípios passem a apresentar uma receita per capita superior ao das grandes cidades. Tais distor es do sistema têm servido de incentivo   emancipa o de inúmeras localidades, dando origem a novas municipalidades.<sup>27</sup> Muitas vezes, para o município sede, alguns de seus distritos revelam-se um "peso" para a administra o local, por não gerarem receitas compatíveis com os gastos ali aplicados. Cria-se, nesses casos, um jogo localizado de soma positiva, em que a soma de recursos obtidos pelos dois municípios já desagregados   superior ao montante arrecadado antes da emancipa o: o desmembramento faz aumentarem as receitas da área geográfica referente ao município original, ampliando também a receita per capita. O ganho obtido por essas localidades sair ,   claro, dos demais municípios anteriormente estabelecidos no estado, reduzindo sua disponibilidade de recursos.

O  nico dispositivo constitucional inibidor das receitas municipais foi a perda de 50% nas transferências da arrecada o do Imposto Territorial Rural (ITR) pelo governo federal<sup>28</sup>. O impacto dessa mudança sobre as finanças das prefeituras será mínimo, dado

o seu baixo potencial de arrecadação. Entretanto, tal mudança provocou protestos por parte das entidades municipalistas, que sempre defenderam a competência municipal desse tributo, já que as prefeituras têm sido historicamente responsáveis pelo apoio à estrutura federal de fiscalização e cadastramento. A concentração dos tributos patrimoniais na esfera municipal (IPTU+ITR) também foi defendida por diversos tributaristas, sob o argumento da maior facilidade de gestão desses impostos no nível local, o que atenderia a princípios básicos de produtividade e racionalidade fiscal. Para os municípios urbanos essa perda não terá relevância alguma, e mesmo para os situados nas áreas rurais espera-se um pequeno impacto, dado que boa parte deles sobrevive quase majoritariamente graças ao FPM, cujo método de cálculo dos repasses tende a beneficiar os municípios menos populosos, característica comum nas áreas rurais.

Seu baixo potencial arrecadatário deriva, essencialmente, dos objetivos para os quais foi criado, sendo mais afeito ao combate à especulação com terras e à política agrária do que à geração de receitas. Entretanto, o que realmente explica a pouca importância desse tributo ante os demais é o fato de ser muito pouco explorado ante seu real potencial de arrecadação, sendo motivo de críticas insistentes junto ao governo Federal (responsável pela definição das alíquotas e pela fiscalização) desde a sua criação, em 1981. Um estudo realizado por Oliveira (1992) comprova tais indicações, demonstrando que o valor atribuído às propriedades representava, em média, 13,5% do seu valor de mercado, além do que apresentava alto grau de evasão, sobretudo dos imóveis mais caros: em 1990, apenas 66% das guias emitidas foram pagas, sendo que elas representavam apenas 34% do volume a ser arrecadado. Além disto, a maioria das informações prestadas pelos contribuintes, relativas ao grau efetivo de aproveitamento de suas terras, mostrava-se irrealista. É possível que, com mínimo esforço de arrecadação, seja possível quadruplicar sua receita, desafogando em parte a situação das prefeituras situadas nas áreas rurais.

A destinação de adicionais da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) oriundos do FPEX (Fundo de Exportações) aos estados exportadores (7,5%) e aos seus municípios (2,5%), tem como objetivo comum a compensação pelas perdas do ICMS com a nova legislação, que limita seu poder de tributação sobre essas operações. Em verdade, são os estados que recebem esses 10% e depois repassam 1/4 desse valor aos municípios, usando como critério de rateio os mesmos cálculos adotados para a distribuição do ICMS. A arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) incidente sobre o ouro, enquanto ativo financeiro, passa a ser objeto de partilha com os municípios onde se dá sua extração.<sup>29</sup> Entretanto, apesar do percentual a ser repassado ser grande, 70% da arrecadação, seu impacto efetivo nas receitas locais será mínimo, o mesmo acontecendo com o adicional do IPI - exportação e a parcela referente ao IRRF. A Constituição ainda ampliou o escopo da retenção do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) pela administração direta municipal, passando a incidir também sobre

os órgãos da administração indireta e sobre qualquer rendimento pago pelos governos locais.

As duas mudanças sofridas na legislação do antigo ICM<sup>30</sup> ter o impactos importantes para os municípios. Em primeiro lugar, a ampliação do escopo tributário do ICM, agora ICMS, irá abarcar uma série de atividades antes tributadas pelos impostos únicos setoriais federais, o que, certamente, acarretará no crescimento da sua receita. Se considerarmos ainda a elevação da quota-parte dos municípios no ICMS, ampliado de 20 para 25% da arrecadação, veremos que ele se constituirá num aporte de recursos superior ao incremento realizado no FPM, no caso dos municípios mais urbanizados. A Constituição define no parágrafo único do artigo 158, que  $\frac{3}{4}$  da sua distribuição aos municípios se fará na proporção do valor adicionado nas operações relativas   circulação de mercadorias e prestação de serviços, e  $\frac{1}{4}$  de acordo com o que dispuser a lei estadual. Ao utilizar como critério prioritário na sua distribuição o valor adicionado, essa transferência assume um caráter não redistributivo, tendo objetivos opostos aos do FPM: visa sobretudo compensar os municípios pelos custos de infra-estrutura que um elevado nível de atividades econ micas requer, bem como para fazer frente aos impactos negativos da sua presença. No intuito de promover alguma redistribuição entre os seus municípios, os estados têm-se utilizado do poder discricionário que possuem sobre os 25% restantes para atender a diversos objetivos.

Entre 1991 e 1993 a distribuição do ICMS no Rio de Janeiro se processava nas seguintes proporções: 75% pelo Valor Adicionado; 10%, tamanho da população; 7%, área e 8% obedecia a um coeficiente fixo<sup>31</sup>. Em São Paulo, a lei estadual 3.201 de 1981 estabelecia esta distribuição: 80%, Valor Adicionado; 13%, tamanho da população; 5%, receita própria e 2%, coeficiente fixo. No Rio Grande do Sul<sup>32</sup>: 75%, valor adicionado; 7%, tamanho da população; 7%, área; 5%, número de propriedades rurais; 3,5%, produção agropecuária e 2,5%, coeficiente fixo<sup>33</sup>. Devido ao formato do cálculo para sua distribuição, majoritariamente proporcional ao valor adicionado, ele continuará a favorecer diretamente os municípios industriais e grandes centros comerciais, em detrimento daqueles caracterizados pela prestação de serviços ou dos municípios dormitórios. De uma forma geral, os municípios dormitórios, que em boa parte se caracterizam pela predominância de uma grande população de baixa renda e pela ausência de indústrias e prestadoras de serviços, estão totalmente desprotegidos pela estrutura tributária vigente.

O texto constitucional manteve, ainda, a participação dos municípios na arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados nos seus respectivos territórios em 50%. Esse imposto foi criado pela Emenda Constitucional n  27, de 1985, no intuito de substituir a Taxa Rodoviária  nica (TRU). Ao contrário da TRU, não há nenhuma vinculação de despesa em estradas ou no sistema viário. Para que o município tenha direito a receber essa transferência, basta que possua um posto do DETRAN devidamente habilitado para realizar o emplacamento de veículos. Durante os debates



da Constituição, as entidades municipalistas (Bremaeker, 1995a) reivindicaram para as prefeituras a atribuição de sua cobrança, uma vez que a maioria das despesas referentes à conservação, sinalização e pavimentação de vias se dá justamente dentro das áreas urbanas, sendo realizadas diretamente pelas prefeituras, além do que, concentraria maior parcela dos tributos patrimoniais no seu escopo de atuação.

Além das transferências tributárias, os estudos realizados por Prado (1996) demonstram, ainda, que não são nada desprezíveis os montantes referentes aos *royalties* e compensações financeiras destinados aos estados e municípios, a título de contrabalançar perdas geradas pela exploração de recursos minerais, passagem de oleodutos e inundação de áreas pelas hidrelétricas, entre outros. Dentre as transferências regulares não tributárias, ao considerarmos apenas os *royalties* e compensações financeiras pagos pelo setor elétrico e pela Petrobrás, atingimos um montante médio anual da ordem de 142 milhões de dólares entre os anos de 1990 e 1993. Em todo o País, nada menos do que 634 municípios, em oito estados costeiros, recebiam *royalties* em 1994. 34 Sabe-se que recursos oriundos de tais fontes têm, inclusive, motivado diversos processos emancipatórios, garantindo a muitos desses novos municípios receitas per capita superiores às dos núcleos urbanos mais ricos do País, como pudemos verificar no próprio estado do Rio de Janeiro.<sup>35</sup>

No caso dos minerais não energéticos, a legislação prevê, como compensação financeira para os municípios, a distribuição de 65% dos recursos de um fundo formado por uma contribuição de até 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, devida pelas empresas exploradoras.<sup>36</sup> Para os *royalties* do petróleo<sup>37</sup>, a Petrobrás e suas subsidiárias pagam uma indenização aos estados e municípios que sofram os efeitos das atividades de extração de óleo, xisto betuminoso ou gás natural, valores estes diferenciados segundo a localização na zona de produção principal, de produção secundária ou área limítrofe. A taxa dos *royalties* provenientes da extração dos energéticos é de 5% sobre o faturamento bruto. Na sua distribuição, os estados produtores recebem 3,5%, os municípios produtores recebem 1% e os municípios onde se localizam as instalações marítimas ou terrestres de embarque de óleo e gás natural recebem 0,5%.

O quadro a seguir apresenta um breve resumo das mudanças ocorridas na repartição intergovernamental de recursos provenientes da arrecadação tributária:

Quadro 4 – Altera es na Reparti o da Receita Tributária

| Reparti o                      | Constitui o anterior  | Constitui o de 1988   |
|--------------------------------|---|---|
| da União para os estados       | Imp. de Renda Retido na Fonte da Adm. Pública (IRRF)<br>14% do Imp. Renda (IR) e do Imp. s/Prod. Industrializ. (IPI) p/o Fundo de Participa o dos Estados (FPE)<br>2% do IR e do IPI p/o Fundo de Exporta es (FE)<br>40% Imp.  nico s/Energia Elétrica (IUEE), 50% Imp.  nico s/Transporte Rodov. (IUT), 40% Imp.  nico s/Lubrif. e Combust. (IULC), 70% Imp.  nico s/Explor. Rec. Min. (IUM) | Mantido<br>Amplia o da cota para 21,5%.<br><br>Alterado para 10% do IPI s/Produtos Exportados<br>Extintos   |
| da União para os municípios    | Imp. de Renda Retido na Fonte da Adm. Pública (IRRF)<br>17% do Imp. Renda (IR) e do Imp. s/Prod. Industrializ. (IPI) p/o Fundo de Participa o dos Municípios (FPM)<br>100% Imp. s/Prop. Territorial Rural (ITR)<br>2% do IR e IPI p/Fundo de Exporta es (FE), 20% Imp.  nico s/Lubrif. e Comb. (IULC), 20% Imp.  nico s/Energia Elétrica (IUEE), 20% Imp. s/Transporte Rodov. (ISTR)          | Mantido<br>Amplia o progressiva da alíquota do FPM de 20% em 1988 para 22,5% em 1993<br>Redu o para 50% da arrecada o do ITR<br>Extintos          |
| dos estados para os municípios | 20% Imp. s/Circula o de Mercadorias (ICM)<br>50% Imp. s/Prop. Veículos autom. (IPVA)<br>50% Imp. s/Transm. de Bens Imóveis (ITBI)   | Eleva o do percentual para 25% do novo ICMS ampliado<br>Mantido<br>Extinto<br>25% da parcela transferida pela União aos estados do IPI-exporta es |

Fonte: Constitui es da República Federativa do Brasil, de 1967 a 1988

Uma das principais conquistas constitucionais no sentido da amplia o da autonomia dos estados e municípios foi, sem d vida, a redu o das transferências negociadas entre as instâncias de governo. O aumento da parcela de recursos fiscais para transferências intergovernamentais sujeitas a regulamenta o constitucional, obedecendo a novos critérios legais de c culos na sua redistribui o, tem contribuído para ao mesmo tempo garantir maior regularidade no ingresso de recursos para os municípios, como, ainda, para limitar o espaço para a concessão de verbas segundo critérios meramente políticos.

No primeiro caso, a regularidade no recebimento de recursos possibilita agora aos municípios ampliar e planejar com maior segurança suas atividades, reduzindo a necessidade de endividamento para a conclusão de obras não acabadas ou para o pagamento do funcionalismo, acabando com a incerteza dos repasses e criando um ambiente propício ao investimento público local. Por outro lado, a existência de critérios claros limitou o espaço para a concessão de verbas segundo critérios meramente políticos, em que o clientelismo, a corrup o e a troca de apoio nas vota es de interesse do governo imperavam, deixando, literalmente, prefeitos "com o pires na mão" em busca de recursos, aumentando a disposi o para a troca de interesses.

Entretanto, apesar de ter-se elevado o montante de recursos do orçamento federal a ser transferido aos estados e municípios segundo critérios claros de distribuição, a parcela de recursos ainda não sujeita a tal regulamentação ainda é bastante expressiva, e continua sujeita à atuação de *lobbies*, corrupção, favoritismo político, troca de favores, etc. Essas transferências são chamadas de não regulares e referem-se, sobretudo, à celebração de convênios entre os diferentes níveis de governo, sobretudo nas áreas de interesse social, com destaque para o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e SUS (Sistema Único de Saúde). A característica principal dessas verbas é a sua vinculação direta às despesas específicas.<sup>38</sup>

Enfim, o que se esperava com estas alterações era promover uma mudança no perfil das arrecadações municipais – muito dependentes das transferências negociadas e dos convênios intergovernamentais –, ampliando sua participação na receita tributária dos estados e da União mediante critérios objetivos e transparentes, e dotando as prefeituras de alguma capacidade de arrecadação própria e autonomia.

## As limitações à autonomia na gestão dos recursos

O avanço da Constituição nesta questão é contundente quando comparada à anterior (ver quadro 5). Foi adotado como princípio a não vinculação das transferências intergovernamentais, pois, à exceção da vinculação da receita de impostos ao ensino, nenhuma outra lhes foi atribuída. O artigo 212 da Constituição obriga os estados e municípios a aplicar no mínimo 25% da sua receita de impostos, incluindo-se aí as receitas de transferência de impostos federais e estaduais, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além desta, a vinculação só se estabelece na celebração de convênios entre os órgãos de diferentes níveis de governo, quando as transferências ficam sujeitas às despesas específicas. Isto ocorre, por exemplo, com as verbas do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e do SUS (Sistema Único de Saúde).

De outro lado, foram aprovadas limitações relevantes nas despesas municipais, como as relativas à despesa com pessoal. Em primeiro lugar, houve uma vinculação da política salarial e da contratação de servidores à existência prévia de dotação orçamentária suficiente para cobrir a nova despesa, assim como a exigência de autorização específica na lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>39</sup> Além disto, essas despesas devem obedecer ao teto máximo de 65% das receitas correntes locais.<sup>40</sup> Levantamento recentemente realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em 1996<sup>41</sup>, conclui que, do total de 4.713 municípios investigados no ano anterior, apenas 198 despendiam com pessoal mais do que 60% das suas receitas correntes, isto é, 4,2% do universo. Tal informação contrasta fortemente com o discurso oficial do governo e da mídia, que afirma constantemente a incapacidade dos municípios em gerir seus recursos e que, por este motivo, seria

necessário acabar com a estabilidade e demitir funcionários públicos. Um problema adicional adv m do fato de esse mecanismo poder traduzir-se numa irracionalidade econ mica, na medida em que obrigue todos os municípios a se adequarem a esse percentual de gasto obrigatório, inclusive aqueles que possuem um perfil de provisão de serviços de maior qualidade e abrangência, o que plenamente justificaria uma despesa com pessoal superior ao limite estabelecido.

Dentre o elenco de limita es impostas   autonomia municipal, a Constitui o estabeleceu ainda restri es ao endividamento público, sendo vedada a possibilidade de contrata o de opera es de crédito num montante superior ao das despesas de capital.<sup>42</sup> Entretanto, o governo poderá ultrapassar esse limite caso haja autoriza o, por maioria absoluta do Legislativo, para levantar créditos suplementares ou especiais, procedimento largamente utilizado pelas prefeituras. Ademais, o artigo 37 das Disposi es Transitórias estabeleceu uma regra de transi o para essa situa o, dando-lhes um prazo de 5 anos para que estes se ajustassem   nova regra. O texto constitucional, entretanto, deixou uma outra brecha que viria a facilitar a amplia o do endividamento estadual e municipal ao permitir a emissão de títulos da d vida no exato montante do dispêndio a ser efetuado com precatórios judiciais anualmente, sem que estes sejam computados para efeito do limite global de endividamento.<sup>43</sup>

Os grandes beneficiários desta possibilidade de endividamento foram, além dos estados, os municípios maiores e as capitais. O aparato técnico-jurídico exigido por este tipo de opera o, o próprio acesso ao mercado de títulos, a exigência de garantias, assim como a legitimidade dentro do mercado para lançar títulos, contribuem para praticamente inviabilizar as iniciativas dos municípios menores. O art. 5  da Emenda Constitucional n  3, de 1993, restringiu ainda mais a capacidade de endividamento ao estabelecer que, até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da d vida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal, devidamente atualizado de suas obriga es.

## A redistribui o de encargos entre os níveis de governo

Quando comparamos as competências atribuídas aos municípios na nova Constitui o ante a anterior, podemos verificar um aumento de suas responsabilidades, uma vez que a única men o aos serviços municipais, na Carta de 1967, referia-se apenas ao ensino primário. Entretanto, a descentraliza o de encargos que deveria acompanhar a desconcentra o de recursos não ocorreu de forma explícita. A quase totalidade dos dispositivos aprovados na Constitui o depende de lei complementar para sua execu o ou atribui competências comuns às esferas, constituindo, portanto, mais um indicador de atribui es aos governos locais do que propriamente a competência da sua execu o. Is-

Quadro 5 – Comparativo das alterações constitucionais referentes às vinculações de receitas próprias e transferidas

| Receitas                     | Constituição anterior |                             |              |         |        | Constituição atual |            |              |                  |                  |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|---------|--------|--------------------|------------|--------------|------------------|------------------|
|                              | Competência           | Vinculação                  | Participação |         |        | Competência        | Vinculação | Participação |                  |                  |
|                              |                       |                             | União        | Estados | Munic. |                    |            | União        | Estados          | Munic.           |
| <i>De Transferências</i>     |                       |                             |              |         |        |                    |            |              |                  |                  |
| Fundo de Participação:       |                       |                             |              |         |        |                    |            |              |                  |                  |
| Imp. s/Renda (IR)            | União                 | 2% p/ PASEP                 | 67%          | 16%     | 17%    | União              | não há     | 53%          | 21,5%            | 22,5%            |
| Imp. s/Prod. Industr. (IPI)  | União                 | 20% p/ ensino de 1º grau    | 67%          | 16%     | 17%    | União              | não há     | 43%          | 21,5%<br>(+7,5%) | 22,5%<br>(+2,5%) |
| Imp. Territorial Rural (ITR) | União                 | não há                      | –            | –       | 100    | União              | não há     | 50%          | –                | 50%              |
| Imp. Único s/Lubr.e Comb.    | União                 | 100% p/Planos rodoviários   | 40%          | 40%     | 20%    | Extinto (*)        | –          | –            | –                | –                |
| Imp. Único s/En. Elétrica    | União                 | 100% p/Invest. en. elétrica | 30%          | 50%     | 20%    | Extintos, mas      | –          | –            | –                | –                |
| Imp. Único s/Minerais        | União                 | 100% p/Invest. des.mineral  | 10%          | 70%     | 20%    | parcialmente       | –          | –            | –                | –                |
| Imp. Único s/Transportes     | União                 | 100% p/Conserv. rodovias    | 30%          | 50%     | 20%    | incorporados       | –          | –            | –                | –                |
| Imp. s/Serv. Comunica.       | União                 | –                           | 100%         | –       | –      | ICMS Estadual      | –          | –            | –                | –                |
| ICM                          | Estado                | não há                      | –            | 80%     | 20%    | Estado             | não há     | –            | 75%              | 25%              |
| IPVA                         | Estado                | não há                      | –            | 50%     | 50%    | Estado             | não há     | –            | 50%              | 50%              |
| ITBI - Causa Mortis/Doação   | Estado                | não há                      | –            | 50%     | 50%    | Estado             | não há     | –            | 100%             | –                |
| <i>Receitas Próprias</i>     |                       |                             |              |         |        |                    |            |              |                  |                  |
| IPTU                         | Munic.                | não há                      | –            | –       | 100%   | Munic.             | não há     | –            | –                | 100%             |
| ISSQN                        | Munic.                | não há                      | –            | –       | 100%   | Munic.             | não há     | –            | –                | 100%             |
| ITBI - Inter-Vivos           | Estado                | não há                      | –            | 50%     | 50%    | Munic.             | não há     | –            | –                | 100%             |
| IVVC                         | Inexistia             | –                           | –            | –       | –      | Munic.             | não há     | –            | –                | 100%             |
| Taxas Municipais             | Munic.                | não há                      | –            | –       | 100%   | Munic.             | não há     | –            | –                | 100%             |
| Contribuição de Melhoria     | Munic.                | não há                      | –            | –       | 100%   | Munic.             | não há     | –            | –                | 100%             |

to se deve às dificuldades já apresentadas no início deste artigo a respeito da dificuldade inerente ao processo político em se alcançar um consenso acerca da divisão de responsabilidades entre os entes da federação. A estratégia política utilizada por cada esfera de governo nos debates constitucionais era a de "tentar obter, a qualquer preço, o máximo de recursos financeiros para um mínimo de encargos" (Bremaeker, 1995) o que, diga-se de passagem, foi plenamente conseguido pelo movimento municipalista. Tendo em vista tamanha indefinição, emerge ainda um outro subproduto desse embate, que foi a criação de uma série de responsabilidades compartilhadas entre as esferas governamentais, sobretudo entre a União e os estados, particularmente nas áreas de educação, saúde, saneamento e habitação, entre outras.

O artigo 30 da Constituição aponta quais seriam os níveis de competência municipal: além de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, arrecadar impostos, criar ou suprimir distritos, prestar "serviços públicos de interesse local", principalmente transporte coletivo, atuar na educação pré-escolar e no ensino fundamental, prestar assistência à saúde, promover o ordenamento territorial (incluindo a realização de planos diretores em municípios com mais de 20 mil habitantes), proteger o patrimônio histórico-cultural local e instituir guarda municipal. Dentre as competências concorrentes com a União e estados podemos destacar: a proteção ao meio ambiente, o fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar, combate à pobreza, integração social, habitação e saneamento básico.

Entretanto, como nos recorda Bremaeker, os municípios acabaram por assumir, historicamente, uma variada gama de atribuições em diversas áreas, sem que as mesmas estejam colocadas explicitamente na Constituição. Dentre elas, cabe destacar: limpeza pública, coleta e destino final do lixo, construção e conservação de vias urbanas e estradas vicinais, escoamento de águas pluviais, fiscalização sanitária, defesa do consumidor,

ilumina o pública, constru o e manuten o de parques e jardins, prestar assistência social, realizar serviços funerários e manter cemitérios, etc., além de custear parte de diversos serviços prestados pela União e pelos estados em seu território.

Como já explicitamos neste trabalho (no item A Reforma Fiscal e os municípios), as imensas dificuldades de ordem política e também de ordem prática para a defini o clara das atribui es a serem assumidas por cada ente governamental permearam todos os debates constitucionais. Em certo sentido foi bem mais fácil definir os parâmetros para a reforma fiscal e estabelecer os sistemas de partilha de recursos intergovernamentais do que definir atribui es. Essa dificuldade política se traduziu numa irracionalidade econ mica, ao subordinar as responsabilidades   disponibilidade de recursos, invertendo-se o processo de planejamento, pois, em tese, seria o sistema tributário e de transferências que deveria estar claramente subordinado   divisão de encargos dentro da Federa o. As dificuldades de ordem política e técnica para estabelecer-se um mínimo consenso derivaram da imensa disparidade existente entre os estados e entre os municípios brasileiros, extremamente diferenciados em termos econ micos, populacionais, territoriais, de graus de urbaniza o, nível de carências, de capacita o técnica e financeira das prefeituras, etc.

Quadro 6 – Encargos por esfera de governo

| Nível de governo   | Categoria de despesa   |
|--------------------|--|
| Federal            | Defesa<br>Rela es Exteriores<br>Comércio Internacional<br>Emissão e controle da moeda, do crédito e do sistema bancário<br>Uso de recursos hídricos<br>Rodovias federais   |
| Federal e estadual | Planejamento regional e dos recursos naturais<br>Correios e telégrafos<br>Polícia federal e de fronteiras<br>Regulamenta o da banca, moeda, rela es trabalhistas, transporte interestadual, desenvolvimento urbano, minas e energia, seguro-desemprego, educa o, imigra o, direitos civis e indígenas<br>Seguridade social<br>Estatísticas nacionais |
|                    | Saúde<br>Educa o superior, profissionalizante, 1  e 2  graus<br>Cultura<br>Prote o de recursos naturais e meio ambiente<br>Agricultura<br>Abastecimento<br>Habita o<br>Saneamento<br>Assistência social<br>Polícia<br>Energia hidroelétrica  |
| Municipal          | Transporte urbano<br>Ensino pré-escolar e de 1  grau<br>Uso do solo urbano<br>Conserva o do patrim nio histórico e cultural  |

Fonte: baseado em Affonso e Silva (1995, apêndice Estatístico, p. 202).

A questão persiste: num universo tão diferenciado, como seria possível ampliar ou estabelecer regras mais rígidas para a atuação municipal? Qual seria o nível ótimo de atribuições municipais? Pode-se imaginar dois efeitos distintos, derivados da ampliação da autonomia decisória municipal: um efeito negativo, que adviria das dificuldades financeiras e técnicas da gestão local em cobrir ou complementar as políticas sociais executadas pelos estados e governo Federal, o que abriria um enorme vácuo na cobertura de serviços fundamentais; e o outro, positivo, iria depender da crença na maior possibilidade de cobrança popular sobre a esfera local, no sentido de uma maior adequação das prioridades governamentais às reais necessidades da população.

O que vem ocorrendo efetivamente, sobretudo quando consideramos a crise fiscal dos estados e da União, é que os municípios estão assumindo novas e diversificadas atribuições, de acordo com a sua capacitação técnica e financeira e segundo seus interesses políticos de atuação. Nesse sentido, a maior autonomia abriu um enorme leque de possibilidades para a realização de experiências inovadoras e eficientes, de menor custo e grande cobertura social, que contam, inclusive, muitas das vezes, com a participação direta da população na sua definição e no controle dessas atividades. É importante lembrar que muitas vezes não é politicamente interessante para as prefeituras assumir determinadas tarefas, tendo em vista seus elevados custos e os duvidosos retornos eleitorais, sobretudo em relação àqueles serviços de caráter desterritorializado. Esse é o caso clássico da educação fundamental e da saúde, nas quais o público-alvo de tais políticas não se restringe aos moradores locais, havendo grande mobilidade. Nesses casos ocorre um jogo de soma zero de difícil solução, tendo em vista a (não) concorrência intermunicipal nessas áreas e o custo de oportunidade em relação à assunção de outras políticas de maior retorno do ponto de vista eleitoral. Como se sabe, quando um município decide investir mais na área de saúde e educação (de elevado custo), acaba por atrair "clientes" de municípios vizinhos, que optam por não assumir ou não possuem recursos suficientes para prestar esses serviços. Enquanto um município sustenta a política de saúde do outro, este último poderá estar investindo em políticas de caráter clientelista, de maior retorno eleitoral. De outro lado, não obstante seu grande apelo e conteúdo social, e do fato de ainda estarem em fase de maturação e ampliação, as experiências inovadoras parecem assumir maior valor como modelos de iniciativas exitosas a serem seguidos, do que como efetivação de uma política universalista. Ainda que importantes na resolução de problemas localizados, na maioria das vezes tais projetos nos parecem ser extremamente pontuais, sem sequer conseguirem abranger a totalidade de seu próprio município.

Um outro fator a ser considerado é o atual problema da anomia social, da desideologização do espaço da política e do amortecimento dos movimentos populares, de determinantes mais amplos e complexos, dos quais não trataremos aqui. Poderíamos apenas apontar que o atual estágio do modelo de acumulação que exigiu a reestruturação e modernização das economias em direção à radicalização da competitividade, tem

apresentado entre as suas principais conseq ncias o desemprego e a forte segmenta o da estrutura social (Preteceille, 1994). A popula o que se encontra excluída ou em condi es de vulnerabilidade tenderia   marginaliza o e ao individualismo, na medida em que parece crescentemente assumir a condi o de descartável ante as novas necessidades de reprodu o econ mica, enfraquecendo os laços de sociabilidade e solidariedade, passando a dedicar-se exclusivamente   sua própria reprodu o/sobrevivência. De outro lado, o movimento municipalista v  na esfera local o espaço, por excelência, para a maior conexão entre o setor público e a popula o, uma vez que a administra o, os objetos da sua política e os efeitos da gestão estariam mais próximos do cotidiano do cidadão. Entretanto, diante do quadro acima apresentado, o que se pode esperar de diferente da organiza o social no nível local?

Quando adentramos a arena da política local, maiores dificuldades se apresentam. Seja através de contatos pessoais, seja por intermédio de pesquisas sistemáticas (Martins e Prates, 1997; Santos Júnior e Chermont, 1996), pudemos identificar como sendo a lógica predominante de atua o dos governos e Câmaras locais, o clientelismo, o fisiologismo e o mandonismo, e – por que não dizer? –, o velho coronelismo imortalizado por Leal (1997). Em termos da atua o parlamentar, com raras exce es, pudemos comprovar como esta   pautada pela troca de favores com o Executivo, ao passo que a rela o com a popula o assume um caráter eminentemente clientelista. De outro lado, os executivos locais mostram-se tecnicamente pouco capacitados e pouco permeáveis   participa o popular nas suas decisões, procurando dificultar ao máximo o acesso às informa es e ao controle de suas atividades por parte do Legislativo e dos movimentos organizados. Dessa forma, ficam estabelecidos os enormes entraves ao sucesso da política descentralizadora e os limites   assun o eficaz de responsabilidades no nível local, para os quais não se vislumbram perspectivas de resolu o num prazo mais curto.

**Luis Gustavo Martins**

Pesquisador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal do IPPUR/UFRJ.

## Notas

1. A importância dada ao assunto nessa Constitui o foi grande, e seu ganho de *status* se consubstanciou na cria o de uma se o somente para dar conta dessa matéria, ao contrário da anterior, em que seu tratamento se dava no capítulo do Poder Legislativo.
2. Estes três instrumentos obedecem a um processo que se inicia com a formula o da proposta pelo Executivo, seguida do encaminhamento ao Legislativo, recep o, divulga o e encaminhamento às comissões específicas, proposi o de emendas, aprecia o do projeto e das emendas pela comissão, discussão e vota o do projeto pela Câmara, execu o orçamentária, presta o de contas interna e externa (Tribunal de Contas), avalia o e julgamento da presta o de contas pela Câmara.



3. Antes não eram incluídas no orçamento da União – e portanto não debatidas no Congresso – as despesas e receitas da Previdência Social, que movimentavam recursos equivalentes às receitas tributárias disponíveis da União, dos quais praticamente não eram prestadas contas. Também não eram avaliados pelo Legislativo os investimentos das estatais cujos recursos não provinham de dotações orçamentárias, o que representava outro absurdo, dado que os investimentos das estatais são três vezes superiores ao investimento federal.
4. Até a Constituição de 1988, o Legislativo praticamente homologava o orçamento tal qual ele vinha do Executivo, uma vez que somente uma comissão mista poderia emendá-lo. BRASIL. *Constituição de 1967*, arts. 65 e 66.
5. Entretanto, foram criadas diversas limitações à sua capacidade de emenda no intuito de não tomar o orçamento literalmente um "saco sem fundo": as alterações têm que ser compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e não podem ampliar o volume global da receita e nem da despesa, devendo, para cada nova inclusão de gastos, anular algum outro dispêndio, salvaguardando as dotações para pessoal, encargos e serviço da dívida.
6. O descaso com o processo orçamentário e com as prestações de contas anuais municipais certamente apresenta reflexos negativos quanto à qualidade das informações fiscais que aqui apresentaremos, particularmente no tocante à discriminação dos dados da despesa, problema difícil de ser contornado.
7. Nos artigos 19 e 20 do Regulamento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) consta que, ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se elas são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, definindo, conforme o caso, a responsabilidade civil dos responsáveis. As contas serão julgadas:
  - i) regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a legitimidade dos atos do responsável;
  - ii) regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal ou, ainda, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e não represente injustificado dano ao erário;
  - iii) irregulares, quando comprovada grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; injustificado dano ao erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiros, bens e valores públicos.As penalidades são aplicadas ao responsável direto pela prática do ato irregular, na forma de: multa, pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou de confiança na administração pública por prazo de até cinco anos, o arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito e propor a pena de demissão, no caso de servidor.
8. Por outro lado, as administrações que não conseguem maioria nas câmaras podem ter suas contas rejeitadas pelo legislativo, mesmo que estejam perfeitamente corretas.
9. Para uma avaliação mais ampla do debate sobre os impactos da Constituição Federal, ver Barreira e Roarelli apud Affonso e Silva (1995); Varsano (1989); Serra e Afonso (1991); Bremaeker (1995).
10. O art. 3º da Emenda Constitucional nº 3, de 1993, decretou a eliminação do adicional ao Imposto de Renda, de competência dos estados a partir de 1º de janeiro de 1996, reduzindo-se a correspondente alíquota, pelo menos, a dois e meio por cento no exercício financeiro de 1995.
11. O art. 2º da Emenda Constitucional nº 3, de 1993, autoriza a União a instituir, via lei complementar e com vigência até 31 de dezembro de 1994, imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira
12. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, artigos 150 e 151.
13. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, artigo 156.

14. A progressividade do IPTU, entretanto, não   consenso entre juristas. O 1  AC de São Paulo, por exemplo, julgou inconstitucional a cobrança progressiva de acordo com o valor do imóvel, inviabilizando sua cobrança. O mesmo tem ocorrido em alguns estados também quanto   cobrança progressiva do ITBI em fun o de seu valor.
15. Diversos estudos foram realizados no intuito de reduzir a sonega o e tornar esses tributos mais justos e produtivos, sobretudo partindo da unifica o dos cadastros de IPTU e ITBI. Ver, por exemplo, Smolka (s.d.).
16. Este imposto foi extinto em 1  de janeiro de 1996. Ver Emenda Constitucional n  3, de 1993, art. 4.
17. A tributa o sobre combustíveis e lubrificantes existe desde a Constitui o de 1934. Vinte por cento do produto da arrecada o do antigo imposto IULC era repassado para os municípios.
18. Constitui o Federal, art. 37, parág. 7 das Disposi oes Transitórias. A Emenda Constitucional n  3, de 1993, art. 4, estabeleceu uma redu o da alíquota para no máximo 1,5% no ano de 1995, como regra de transi o para a extin o do tributo no ano seguinte.
19. Constitui o Federal, artigo 145, III.
20. A legisla o básica pertinente  s transfer ncias constitucionais   a seguinte:
- Constitui o da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988
  - Art. 159 a 162 e Art. 34 das Disposi oes Transitórias;
  - Lei n  5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) - Art. 91, 92 e 93;
  - Decreto-lei n  1.881, de 27 de agosto de 1981;
  - Lei Complementar n  59, de 22 de dezembro de 1988;
  - Lei Complementar n  62, de 28 de dezembro de 1989;
  - Lei Complementar n  74, de 30 de abril de 1993;
  - Decisão Normativa TCU n  6, de 13 de dezembro de 1994.
21. Uma discussão ampliada da questão das transferências intergovernamentais no Brasil pode ser vista em Afonso (1989 a 1989a).
22. O IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – realiza o levantamento do número de habitantes de cada município e informa ao Tribunal de Contas da União, que estabelece o coeficiente individual de participa o para cada município, com base no disposto no decreto-lei n  1.881/81. O Banco do Brasil   que calcula o valor das cotas, após receber da Secretaria do Tesouro Nacional informa oes do FPM total a ser distribuído.
23. O método de rateio utilizado para o cálculo do FPM das capitais   o que se segue:
- $$\text{FPM das Capitais} = 10 \% \text{ do Total do FPM};$$
- $$\text{Valor da cota da capital} = \frac{\text{FPM das capital} \times \text{Coef. Individual}}{\text{Somat rio dos coeficientes das capitais}}$$
24. O método de rateio utilizado para o cálculo do FPM dos municípios do interior   o que se segue:
- $$\text{FPM-Interior} = 86,4 \% \text{ do Total do FPM};$$
- $$\text{Valor da cota do município} = \frac{\text{FPM-Interior} \times \text{Coefic. FPM do estado} \times \text{Coefic. do município}}{\text{Somat rio dos coeficientes dos municípios do estado}}$$
25. Para o cálculo Fundo de Reserva do FPM dos municípios do interior tem-se:
- $$\text{Reserva do FPM} = 3,6 \% \text{ do Total do FPM};$$
- $$\text{Valor da cota do município na Reserva do FPM} = \frac{\text{Total da Reserva do FPM} \times \text{Coefic. do município}}{\text{Somatório dos coeficientes da reserva do FPM}}$$

26. Em seu artigo 160, parágrafo único.
27. Entre 1985 e 1997 foram criados 1.403 municípios no Brasil (crescimento de 34%), sendo que 52,% deles têm menos de 5.000 habitantes, e 78% menos de 10.000 habitantes.
28. Antes de 1988, a transferência de ITR para os municípios atingia a totalidade da sua arrecadação (100%).
29. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, Artigo 153.
30. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, Artigo 155.
31. Lei Estadual 1.689, de 6/8/90.
32. Lei Estadual 7.531, de 3/9/81.
33. Vários estados têm estudado alternativas no sentido de beneficiar esforços locais de arrecadação ou de preservação ambiental (como Paraná e Minas Gerais), para proteger municípios do interior (Minas Gerais) ou ainda para compensar a baixa renda per capita da população.
34. Na Bahia, 194 municípios; Rio Grande do Norte, 82; Ceará, 77; Sergipe, 75; Espírito Santo, 66; São Paulo, 62; Rio de Janeiro, 45; Paraná, 36.
35. Há uma série de polêmicas envolvendo a questão dos *royalties*, que não nos cabe desenvolver aqui. A principal delas seria a de que o *royalty* é um mecanismo concentrador de renda, porque o município minerador já se beneficia dos empregos gerados, do aumento da demanda por bens e serviços e da arrecadação de tributos decorrentes das atividades ligadas à mineração. Ademais, a priorização do município na distribuição dos recursos (65%) é incoerente com o fato de a União ser a real detentora dos direitos de pro-priedade mineral. Ver Brasil – Ministério das Minas e Energia (1992).
36. Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953; Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985; Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986; Decreto nº 93.189, de 29 de agosto de 1986; Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991.
37. No Brasil, a legislação dos *royalties* do petróleo e minerais energéticos data de 1953, ano de criação da Petrobrás (Lei 2.004). A aplicação dos recursos dos *royalties* do petróleo está vinculada, exclusivamente, aos gastos em energia, pavimentação de estradas, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico. Já os recursos dos *royalties* dos minerais não energéticos têm utilização mais livre, sendo impedida apenas a contratação de pessoal permanente e pagamento de dívidas.
38. Por exemplo, em julho de 1996 a imprensa veiculou, diariamente, notícias sobre o beneficiamento de parlamentares, prefeituras e estados aliados ao governo Federal na distribuição de verbas do orçamento. O campeão em número de prefeituras atendidas é o PFL, seguido do PSDB, o PMDB e o PPB, todos da base governista. A presença de escritórios de intermediação ainda é comum, sendo várias empresas acusadas de estarem propondo a prefeituras comissões de 30% para intermediar a liberação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) relativa à merenda escolar, abertura e conservação de estradas vicinais, etc. Os impactos desse tipo de beneficiamento apresentam também conotação espacial, dado que os valores destinados aos municípios do estado do Rio, 18,4 milhões de reais, com uma população de 13 milhões de habitantes, sejam ainda inferiores aos 19 milhões destinados aos municípios do Pará, que tem 5 milhões de habitantes. Goiás, com 4 milhões de habitantes, conseguiu realizar convênios para obras com o governo Federal no valor de 26 milhões de reais. A discrepância persiste também quando consideramos o número de municípios atendidos, pois no estado do Rio apenas 26 dos 81 municípios foram "agraciados", contra 48 dos 128 municípios do Pará. Tais fatos demonstram como ainda são "flexíveis" os "critérios técnicos" para aprovação de projetos e liberação de recursos, e o quão distante ainda estamos de um verdadeiro controle social sobre as atividades governamentais no País. Ver edições do *Jornal do Brasil* entre 2 e 25 de julho de 1996.

39. Artigo 168 da Constitui o.
40. Artigo 38 das Disposi es Transitórias.
41. STN/MINFAZ. Finanças do Brasil, receita e despesa dos municípios/1995. v. XII, dez. 1996, Brasília.
42. Artigo 167, III e N da Constitui o. A legisla o anterior que tratava da questão do endividamento era balizada pelas Resolu es do Senado Federal de n  62, de 28/10/75 e de n  93, de 11/10/76.
43. Parágrafo  nico do artigo 33 das Disposi es Transitórias.

## Referências bibliográficas

- AFONSO, J. R. (1989). *Despesas federais com transferências intergovernamentais: uma revisão de conceitos, estatísticas e diagnóstico*. IPEA, Relatório Interno n  12, maio. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_(1989a). *Evolu o das Rela es Intergovernamentais no Brasil entre 1968/88: transferências e endividamento*, Tese de Mestrado IEI/UFRJ, Rio de Janeiro.
- AFONSO, J. R., REZENDE, F. e VARSANO, R. (1992). "A reforma tributária e o financiamento do investimento público". In: VELLOSO, J. P. dos Reis (org.). *Crise do estado e retomada do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- AFONSO e SILVA (orgs.) (1995). *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federa o*. São Paulo, Fundap/Unesp.
- BARRERA, A. e ROARELLI, M. (1995). "Rela es fiscais intergovernamentais". In: AFFONSO e SILVA (orgs.). *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federa o*. São Paulo, FUNDAP/UNESP.
- BRASIL – Ministério das Minas e Energia (1992). *Avalia o da carga tributária incidente sobre o setor mineral*. (Estudos de Política Mineral n  6). Brasília, DNPM.
- \_\_\_\_\_(1988). *Constitui o da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro.
- \_\_\_\_\_(1967). *Constitui o da República Federativa do Brasil*.
- BREMAEKER, F. (1995). *A reparti o de receitas e encargos com os municípios atingiu os resultados esperados?* IBAM/CPU/IBAMCO, Série Estudos Especiais n  5, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_(1995a). *Uma reforma tributária igual para municípios desiguais*. IBAM/CPU/IBAMCO, Série Estudos Especiais n  9. Rio de Janeiro.
- LEAL, V. N. (1997). *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- LONGO, C. A. (1987). A distribui o de gastos e receitas públicas entre níveis de governo: um enfoque econ mico. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, ano 47, n. 369, jan/mar. pp. 16-29.

- MARTINS, Luis G. V. e PRATES, E. (1997). *Perfil dos orçamentos dos municípios da Baixada Fluminense - 1997*. Rio de Janeiro, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR/FASE.
- OLIVEIRA, J. (1992). *O imposto federal sobre a propriedade rural*. São Paulo, USP (mimeo).
- PRADO, S. (1996). "Aspectos federativos do investimento estatal". In: AFFONSO, R. B. e SILVA, P. B. (orgs.). *Empresas estatais e federação*. São Paulo, FUNDAP.
- PRETECEILLE, E. (1994). "Cidades Globais e segmentação social". In: RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS Júnior, O. A. (orgs.). *Globalização Fragmentação Reforma e Urbana: O futuro das cidades brasileiras*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. e CHERMONT, S. G. (1996). *Perfil dos vereadores da Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR/FASE.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL/MINISTÉRIO DA FAZENDA (1996). *Finanças do Brasil, receita e despesa dos municípios/1995*. v. XLI, dez., Brasília.
- SERRA, J. e AFONSO, J. R. (1991). *As finanças públicas municipais: trajetórias e mitos*. Texto para Discussão nº 3, outubro. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP.
- SHAH, A. (1990). *The new fiscal federalism in Brazil*. World Bank/Country Economic Department. Working papers.
- SMOLKA, M. O. (s.d.). *Impostos sobre o patrimônio imobiliário urbano: aprimorando as informações e a sistemática de recolhimento*. IPPUR/UFRJ (mimeo).
- VARSANO, R. (1989). O Impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. *Revista de Administração Municipal* nº 193, v. 36, out-dez. Rio de Janeiro, IBAM.

Quadro A1 – Coeficiente de Participa o das Capitais  
e do Distrito Federal no FPM

| Capitais            | Coeficiente |
|---------------------|-------------|
| Aracaju (SE)        | 2,80        |
| Belém (PA)          | 6,40        |
| Belo Horizonte (MG) | 6,00        |
| Boa Vista (RR)      | 2,40        |
| Brasília (DF)       | 3,50        |
| Campo Grande (MS)   | 2,40        |
| Cuiabá (MT)         | 2,80        |
| Curitiba (PR)       | 4,00        |
| Florianópolis (SC)  | 1,80        |
| Fortaleza (CE)      | 12,50       |
| Goiânia (GO)        | 4,20        |
| João Pessoa (PB)    | 5,00        |
| Macapá (AP)         | 3,20        |
| Maceió (AL)         | 5,00        |
| Manaus (AM)         | 2,70        |
| Natal (RN)          | 3,60        |
| Palmas (TO)         | 5,00        |
| Porto Alegre (RS)   | 3,20        |
| Porto Velho (RO)    | 2,40        |
| Recife (PE)         | 8,00        |
| Rio Branco (AC)     | 3,60        |
| Rio de Janeiro (RJ) | 4,00        |
| Salvador (BA)       | 8,00        |
| São Luís (MA)       | 6,25        |
| São Paulo (SP)      | 3,00        |
| Teresina (PI)       | 5,00        |
| Vitória (ES)        | 2,00        |
| Total               | 118,75      |

Fonte: Decisão Normativa TCU n  6/94.

Quadro A2 – Coeficiente de Participação dos Estados no FPM-Interior

| Estado              | Coeficiente (%) | Somatório dos coeficientes | Total de municípios |
|---------------------|-----------------|----------------------------|---------------------|
| Acre                | 0,2630          | 19,8                       | 21                  |
| Alagoas             | 2,0883          | 118,4                      | 99                  |
| Amapá               | 0,1392          | 11,0                       | 14                  |
| Amazonas            | 1,2452          | 73,0                       | 61                  |
| Bahia               | 9,2695          | 539,2                      | 414                 |
| Ceará               | 4,5864          | 250,4                      | 183                 |
| Espírito Santo      | 1,7595          | 100,2                      | 70                  |
| Goiás               | 3,7318          | 219,6                      | 231                 |
| Maranhão            | 3,9715          | 210,6                      | 135                 |
| Mato Grosso         | 1,8949          | 117,8                      | 116                 |
| Mato Grosso do Sul  | 1,5004          | 83,0                       | 76                  |
| Minas Gerais        | 14,1846         | 781,0                      | 755                 |
| Pará                | 3,2948          | 199,0                      | 127                 |
| Paraíba             | 3,1942          | 173,4                      | 170                 |
| Paraná              | 7,2857          | 427,0                      | 370                 |
| Pernambuco          | 4,7952          | 270,6                      | 175                 |
| Piauí               | 2,4015          | 144,2                      | 147                 |
| Rio de Janeiro      | 2,7379          | 164,8                      | 80                  |
| Rio Grande do Norte | 2,4324          | 131,4                      | 151                 |
| Rio Grande do Sul   | 7,3011          | 442,6                      | 426                 |
| Rondônia            | 0,7464          | 54,2                       | 39                  |
| Roraima             | 0,0851          | 6,4                        | 7                   |
| Santa Catarina      | 4,1997          | 258,4                      | 259                 |
| São Paulo           | 14,2620         | 806,6                      | 624                 |
| Sergipe             | 1,3342          | 74,0                       | 74                  |
| Tocantins           | 1,2955          | 96,4                       | 122                 |
| Total               | 100             | 5.773                      | 4.946               |

Fonte: Decisão Normativa TCU nº 6/94.

Quadro A3 – Coeficientes da Reserva do FPM - Interior

| Estado/Município  | Coeficiente |
|---|-------------|
| AL - Arapiraca  | 5,00        |
| BA - Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Vitória da Conquista  | 2,80        |
| CE - Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanã   | 5,00        |
| ES - Cariacica, Serra, Vila Velha   | 2,00        |
| GO - Anápolis, Aparecida de Goiânia, Luziânia   | 2,80        |
| MA - Caxias, Imperatriz   | 5,00        |
| MT - Várzea Grande  | 2,80        |
| MS - Dourados   | 2,40        |
| MG - Betim, Contagem, Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros, Sete Lagoas, Uberaba, Uberlândia  | 2,00        |
| PA - Altamira, Ananindeua, Itaituba, Marabá, Santarém   | 3,20        |
| PB - Campina Grande   | 5,00        |
| PR - Cascavel, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina, Maringá, Ponta Grossa   | 2,00        |
| PE - Caruaru, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Petrolina  | 4,00        |
| RN - Mossoró  | 3,60        |
| RS - Canoas, Caxias do Sul, Gravataí, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Santa Maria, São Leopoldo, Viamão  | 1,60        |
| RJ - Barra Mansa, Belford Roxo, Campos dos Goytacazes, Itaboraí, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Friburgo, Petrópolis, São João do Meriti, Volta Redonda   | 1,60        |
| - Duque de Caxias, São Gonçalo  | 2,00        |
| - Nova Iguaçu   | 3,60        |
| SC - Blumenau, Criciúma, Joinville, Lages   | 1,80        |
| SP - Americana, Araçatuba, Araraquara, Bauru, Carapicui ba, Franca, Diadema, Guarujá, Itaquaquecetuba, Jacareí, Jundiá, Limeira, Marília, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Piracicaba, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santos, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Carlos, São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Vicente, Sorocaba, Sumaré, Suzano, Taboão da Serra, Taubaté | 1,20        |
| - Guarulhos, Santo André  | 1,50        |
| - Campinas  | 1,80        |
| Total   | 231,80      |

Fonte: Decreto-Lei n  1.881/81.