

transferências de impostos aos estados e municípios

aloisio barboza de araujo
maria helena t. taques horta
claudio monteiro considera

16



coleção relatórios de pesquisa

A reforma tributária alterou em substância as relações intergovernamentais de caráter fiscal, cabendo uma análise crítica do funcionamento do novo sistema. Das modificações ocorridas, concentrou-se o estudo nos efeitos das transferências de impostos sobre as finanças públicas estaduais e municipais, verificando-se as alterações no nível e na composição da receita e da despesa, a fim de avaliar o desempenho das esferas inferiores de governo.

O tema é tão mais importante quanto se sabe que através da oferta de serviços públicos pode-se alcançar importantes efeitos redistributivos e estimuladores do nível de atividades econômicas, através de bens públicos e meritórios como educação, saúde, abastecimento d'água, etc.

Paralelamente, deve-se ainda verificar se as novas relações intergovernamentais guardam consistência, isto é, se a distribuição da receita corresponde uma adequada repartição de encargos.

Examinaram-se as finanças públicas estaduais e municipais sob os dois aspectos mencionados, isto é, relativos à redistribuição e à possibilidade de elevação do nível de oferta de tais serviços. Pode-se concluir que, de maneira geral, fortaleceram-se as finanças de ambas as esferas de governo, notadamente as dos municípios, sendo lícito esperar que tenha diminuído o hiato necessidades e recursos, de forma a se alcançar um certo equilíbrio entre a oferta e a procura dos serviços públicos.

Por outro lado, é também visível que se sacrificou o objetivo redistributivo, tanto no que toca aos Estados com no que se refere aos governos locais.

No que diz respeito à consistência da repartição dos encargos e das receitas, verifica-se aí, a ocorrência de certa imprecisão e alguma superposição. Observa-se, ainda, que à elevação dos recursos das unidades municipais correspondeu uma tentativa, não inteiramente justificada, do alargamento das funções municipais.

Procurou-se, finalmente, investigar os determinantes do nível da procura e da oferta dos serviços, chegando-se a algumas conclusões de caráter preliminar. Viu-se por exemplo que, conquanto a população seja a principal determinante do nível de procura dos serviços, não é quem determina o nível de receita, por força das características do sistema tributário. Não ocorre, dessa forma, necessariamente a relação municípios populosos-municípios ricos, e sabe-se que são aqueles que requerem maior volume de recursos.

Incidentalmente, ficaram ressaltadas as peculiaridades dos municípios que integram as principais áreas metropolitanas: para estes,

o sistema tributário ressentia-se de certa inadequação, dada a ocorrência de especialização de funções urbanas, não contempladas no mecanismo das transferências. É o caso, particularmente, das chamadas *c i d a d e s*-dormitórios, para as quais urge um tratamento fiscal diferenciado.



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
INSTITUTO DE PESQUISAS — INPES
RELATÓRIO DE PESQUISA N.º 16

transferências de impostos aos estados e municípios

Aloisio Barboza de Araujo

Maria Helena T. Taques Horta

Claudio Monteiro Considera

RIO DE JANEIRO
IPEA/INPES
1973

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO
E SOCIAL — IPEA**

Presidente do Conselho de Administração

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO
Ministro do Planejamento e Coordenação Geral

Presidente do IPEA

HENRIQUE FLANZER
Secretário Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

Instituto de Pesquisas (INPES)

ANNIBAL VILLANOVA VILLELA
Superintendente

Instituto de Planejamento (IPLAN)

ANTONIO NILSON CRAVEIRO HOLANDA
Superintendente

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

COLEÇÃO RELATÓRIOS DE PESQUISA

- R. 1 — ANÁLISE GOVERNAMENTAL DE PROJETOS DE INVESTIMENTO NO BRASIL: PROCEDIMENTOS E RECOMENDAÇÕES — Edmar Lisboa Bacha, Aloísio Barbosa de Araújo, Milton da Mata e Rui Lyrio Modonesi.
- R. 2 — EXPORTAÇÕES DINÂMICAS BRASILEIRAS — Carlos Von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, José Eduardo Carvalho Pereira e Maria Helena Taunay Taques Horta.
- R. 3 — EFICIÊNCIA E CUSTO DAS ESCOLAS DE NÍVEL MÉDIO: UM ESTUDO-PILOTO NA GUANABARA — Cláudio de M. Castro.
- R. 4 — ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E EMPRESAS INTERNACIONAIS, POSIÇÃO RELATIVA DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL — Fernando Fajnzylber.
- R. 5 — POTENCIAL DE PESQUISA TECNOLÓGICA NO BRASIL — Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo.
- R. 6 — A INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE (Vol. 1 — A ECONOMIA REGIONAL) — David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.
- R. 7 — SISTEMA INDUSTRIAL E EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS — Fernando Fajnzylber.
- R. 8 — COLONIZAÇÃO DIRIGIDA NO BRASIL: SUAS POSSIBILIDADES NA REGIÃO AMAZÔNICA — Vania Porto Tavares, Cláudio M. Considera e Maria Thereza L. de Castro e Silva.
- R. 9 — FINANCIAMENTO DE PROJETOS INDUSTRIAIS NO BRASIL — Wilson Suzigan, José Eduardo de Carvalho Pereira e Ruy Affonso Guimarães de Almeida.
- R. 10 — ENSINO TÉCNICO: DESEMPENHO E CUSTOS — Cláudio de M. Castro, Milton P. de Assis e Sandra Furtado de Oliveira.
- R. 11 — DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DO NORDESTE — George Patrick.
- R. 12 — ENCARGOS TRABALHISTAS E ABSORÇÃO DE MÃO DE OBRA: UMA INTERPRETAÇÃO DO PROBLEMA E SEU DEBATE — Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modonesi.
- R. 13 — AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA: ESTRUTURA FUNCIONAL DA DESPESA — Fernando A. Rezende da Silva.
- R. 14 — TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1964-70 — Carlos Von Doellinger, Hugo B. Castro Faria, Raimundo Nonato M. de Barros e Leonardo Caserta Cavalcanti.
- R. 15 — DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO. DIFERENCIAIS DE PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS INDUSTRIAIS — Sergio Boisier, Martin O. Smolka e Aluizio A. de Barros.

Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas.

Transferências de impostos aos estados e municípios, por Aloísio Barbosa de Araújo, Maria Helena Taunay Taques Horta e Cláudio Monteiro Considera. Apresentação de Annibal Villanova Villela e Hamilton Carvalho Tolosa. Rio de Janeiro, 1972.

304 p. (IPEA/INPES. Relatório de pesquisa, 16).

1. Impostos — Transferência. I. Araújo, Aloísio Barbosa de. II. Horta, Maria Helena Taunay Taques. III. Considera, Cláudio Monteiro. IV. Título (Série).

CDD 350.725
CDU 336.2023

IPEA - INST. DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
Rua Melvin Jones, 5 — 28º andar — Rio de Janeiro — GB.

SERVIÇO EDITORIAL
Rua São José, 90 — 13º andar — Rio de Janeiro — GB.

SUMÁRIO

	Pág.
APRESENTAÇÃO	1
I — INTRODUÇÃO	7
II — PROBLEMAS FISCAIS DAS FEDERAÇÕES	15
2.1 — Federalismo Fiscal: Significado e Evolução	15
2.2 — Aspectos Políticos do Federalismo. O Regime Federativo no Brasil	20
2.3 — As Alternativas de Ajuda Federal e seus Efeitos	29
2.3.1 — Crédito de Imposto	30
2.3.2 — Suplemento de Imposto	31
2.3.3 — Dedução de Imposto	32
2.3.4 — Participação na Arrecadação de Imposto	33
2.3.5 — Os Objetivos Redistributivos e o Princípio da Equidade Fiscal	39
III — O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS	43
3.1 — A Evolução do Sistema Tributário Nacional	43
3.2 — O Sistema Tributário Vigente	49
3.2.1 — Características Gerais	49
3.2.2 — As Transferências de Impostos Federais	52
3.2.3 — As Transferências de Impostos Estaduais	67
IV — AS TRANSFERÊNCIAS AOS ESTADOS	71
4.1 — Introdução	71
4.2 — As Alterações na Composição da Receita	73
4.3 — Os Efeitos das Transferências sobre o Nível e a Composição da Receita	88
4.3.1 — A Experiência Brasileira	92
4.4 — A Distribuição das Receitas Estaduais	103
4.5 — Resumo e Conclusões Gerais	116
V — AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	119
5.1 — Introdução	119

	Pág.
5.2 — A Reforma Tributária e as Finanças Públicas Municipais	124
5.3 — As Diferenciações das Finanças dos Municípios	146
5.3.1 — Variações Segundo a População .	146
5.3.1.1 — Variáveis de Receita	146
5.3.1.2 — Variáveis de Despesa	158
5.3.2 — A Análise dos Resultados das Regressões Variáveis de Receita ..	164
5.3.3 — Variações Segundo as Regiões ..	171
5.3.3.1 — Variáveis de Receita	171
5.3.3.2 — Variáveis de Despesa	182
5.3.4 — Variações Segundo os Estratos da Amostra	188
5.4 — As Transferências de Impostos aos Municípios	203
 VI — O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS	 227
6.1 — Introdução: A Importância das Capitais	227
6.2 — As Finanças Públicas das Capitais	234
 APÊNDICE — OBSERVAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA UTILIZADA	 253
ANEXO I — INFORMAÇÕES REQUERIDAS — 1965 e 1966	267
ANEXO II — INFORMAÇÕES REQUERIDAS — 1968 e 1969	271
ANEXO III — ESQUEMA CONTÁBIL DA LEI Nº 4.320, COM VIGÊNCIA EM 1965 e 1966	275
ANEXO IV — ESQUEMA CONTÁBIL DA LEI Nº 4.320, COM VIGÊNCIA EM 1968 e 1969	283
BIBLIOGRAFIA	293

LISTA DE QUADROS

N.º	Título	Pág.
III.1	Cálculo do Fator Representativo da População	54
III.2	Cálculo do Fator Representativo do Inverso da Renda <i>Per Capita</i>	55
III.3	Cálculo do Fator Representativo da População dos Municípios do Interior	57
III.4	Cálculo do Fator Representativo da População das Capitais	58
III.5	Evolução dos Coeficientes de Distribuição da Receita do IUCL, 1948-1971	62
IV.1	Participação das Transferências e da Receita Própria na Receita Total	75
IV.2	Participação dos Diversos Componentes da Receita Própria no Total da Receita Própria em 1969 (%)	76
IV.3	Participação do IUCL, IUEE, FPE e PNE no Total das Transferências no Período 1965-1970	78
IV.4	Transferências <i>Per Capita</i>	81
IV.5	Cotas Estaduais <i>Per Capita</i> do FPE e do FE	83
IV.6	Cotas Estaduais do IUCL — Dados <i>Per Capita</i> em Cruzeiros de 1970	85
IV.7	Cota Estadual do IUEE — Dados <i>Per Capita</i> em Cruzeiros de 1970	87
IV.8	Aumento na Despesa Financiado com Recursos Próprios para cada Dólar Recebido como Transferência	90
IV.9	Respostas das Variáveis Endógenas a Elevações das Transferências (Dólares)	91
IV.10	Participação das Vinculações na Receita Total ..	94
IV.11	Participação da Despesa Corrente da Administração Direta na Receita Própria do Estado em 1969	96
IV.12	Participação das Vinculações a Educação, Saúde e Agricultura na Despesa Estadual nessas Funções em 1969	99
IV.13	Participação da Despesa em Educação na Despesa Total (%)	100
IV.14	Participação da Despesa em Saúde na Despesa Total (%)	100
IV.15	Participação da Despesa de Investimento por Função em 1969	101
IV.16	Investimentos nos Programas de Transporte Rodoviário em 1969	102
IV.17	Variações Percentuais na Receita Total, Receita	

N.º	Titulo	Pág.
	Própria e Transferência (%)	109
IV.18	Participação da Arrecadação do IVC e do ICM na Renda do Estado	110
IV.19	Evolução dos Índices de Theil	113
IV.20	Participação da Receita Total de cada Estado no Total das Receitas Estaduais	114
V.1	Receita Total <i>Per Capita</i>	127
V.2	Receita Própria <i>Per Capita</i>	130
V.3	Transferência Total <i>Per Capita</i>	131
V.4	Transferências de Tributos Federais <i>Per Capita</i> ..	133
V.5	Transferências de Tributos Estaduais (ICM) <i>Per Capita</i>	134
V.6	Receita Tributária <i>Per Capita</i>	135
V.7	Imposto Predial e Territorial Urbano <i>Per Capita</i> ..	137
V.8	Comparação entre os Impostos de Licença, Indústrias e Profissões e sobre Diversões Públicas e o Imposto sobre Serviços — Valores <i>Per Capita</i> ..	138
V.9	Despesa Total <i>Per Capita</i>	141
V.10	Despesa Pessoal/Despesa Total	142
V.11	Governo e Administração Geral <i>Per Capita</i>	144
V.12	Despesa em Educação e Saúde <i>Per Capita</i>	147
V.13	Despesa em Viação, Transporte, Comunicações e Serviços Urbanos	148
V.14	Itens de Receita — Valores em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	153
V.15	Itens de Despesa por Categoria Econômica — Valores em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	157
V.16	Itens de Despesa por Função — Valores em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	162
V.17	Equações de Regressão-Logarítmicas	165
V.18	Itens de Receita em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i> ..	174
V.19	Receita Total em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i> ..	175
V.20	Receita Própria/Receita Total — 1968	178
V.21	Transferências de Tributos Estaduais (ICM) em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	179
V.22	Receita Própria em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i> ..	180
V.23	Itens de Despesa por Categoria Econômica/Valores em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	183
V.24	Despesa de Capital/Despesa Total	185
V.25	Despesa de Pessoal/Despesa Total	187
V.26	Itens de Despesa por Função — Valores em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	189
V.27	Despesa em Educação e Cultura em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	190

N.º	Título	Pág.
V.28	Despesa em Saúde em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	191
V.29	Transferência Total/Receita Total	195
V.30	Taxas/Receita Tributária	196
V.31	Impostos/Receita Tributária	197
V.32	Cota-Parte do FPM/Receita Total	199
V.33	Agregado das Transferências do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e da Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	207
V.34	Cota-Parte do FPM/Receita Total	209
V.35	Cota-Parte dos Impostos de Renda e Consumo e do Fundo de Participação dos Municípios — Valores em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	210
V.36	Despesa de Capital/Cota-Parte do FPM	215
V.37	Educação/Cota-Parte do FPM	218
V.38	Saúde/Cota-Parte do FPM	219
VI.1	Diferenciais nos Impostos Predial e sobre Serviços	230
VI.2	Importância Relativa das Capitais	232
VI.3	Receita Total em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i> .	235
VI.4	Comparação entre a Soma dos Impostos de Licença, sobre Indústrias e Profissões e sobre Diversões Públicas com o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	236
VI.5	Receita Própria em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	240
VI.6	Comparação das Cotas-Partes dos Impostos de Renda e de Consumo com a Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios em Cruzeiros de 1969 <i>Per Capita</i>	242
VI.7	Taxa de Variação da Receita Total <i>Per Capita</i> 1968-69/1965-66 e Arrecadação <i>Per Capita</i> do ICM — 1969	244
VI.8	Evolução da Importância Relativa das Despesas por Funções/Despesa Total	248
VI.9	Cálculo do Fator Representativo da População ..	249
VI.10	Cálculo do Fator Representativo do Inverso do ICM <i>Per Capita</i>	249
VI.11	Cota-Parte do ICM <i>Per Capita</i> e Renda <i>Per Capita</i> do Estado	250
Apêndice:		
A.1	Distribuição dos Municípios Segundo o Estrato de População e Receita Tributária — 1967	257
A.2	Distribuição dos Municípios da Amostra Segundo Classes de População e Receita Tributária — 1967	258

APRESENTAÇÃO

As relações fiscais intergovernamentais ganham vulto em federações como a brasileira, onde se vem tentando reduzir as desigualdades regionais através da utilização conjunta de instrumentos de política, dentre os quais a manipulação de variáveis de finanças públicas.

O sistema de transferências inclui-se nesse último grupo, tendo sido reformulado em substância quando da implantação no novo sistema tributário, em 1966-67. Decorrido um quinquênio, torna-se útil verificar o seu funcionamento, isto é, se os objetivos a que se propõe vêm sendo atingidos.

Tais objetivos poderiam ser sintetizados: por um lado, pretende-se elevar o nível de oferta de certos setores, sem que o Governo Federal execute diretamente tais tarefas — é o caso das áreas de estradas de rodagem, energia elétrica e, mais recentemente, educação e saúde; por outro, as transferências integram o conjunto de instrumentos utilizados na política regional, que visa ao objetivo da redistribuição.

Os dois aspectos não são inteiramente independentes. Podem até, às vezes, ser conflitantes, visto que, como se sabe, a redistribuição pode implicar sacrifício do objetivo de maximização do crescimento.

A conclusão geral é que o primeiro objetivo vem sendo atingido com eficiência, enquanto não ocorre o mesmo com o redistributivo,

para o qual são propostos mecanismos mais poderosos. Não há dúvida de que o tema é controverso; alega-se, por vezes, que a inércia das administrações estaduais e/ou municipais, seria um dos fatores que concorrem para o baixo nível das receitas, sendo dispensável, portanto, um maior volume de transferências. Admite-se ainda que, não se conhecendo precisamente o nível da procura dos serviços públicos, não se pode determinar as “necessidades” de cada comunidade. Não obstante, tais aspectos assumem caráter secundário ante a necessidade de se diminuir as desigualdades.

O estudo concentra ainda atenção nas principais características das finanças municipais, com a intenção de melhor conhecer o município brasileiro, sobre o qual há uma certa carência de informações. É inegável a sua heterogeneidade, no sentido de que a expressão abriga realidades as mais diversas; é possível, não obstante, extrair alguns traços comuns. Foi o que os autores pretenderam fazer, investigando os fatores que afetam os níveis de receita e a composição da despesa. De posse de tais informações, pode-se conhecer mais precisamente as funções municipais, o que, por sua vez, é imprescindível para uma avaliação correta do desempenho dos municípios e mesmo para o estabelecimento de uma política de vinculação, isto é, visando à orientação do gasto público municipal.

ANNIBAL VILLANOVA VILLELA
HAMILTON CARVALHO TOLOSA

Superintendência de Pesquisas
IPEA/INPES

AGRADECIMENTOS

A pesquisa ora publicada, por envolver um substancial volume de dados, oriundos de diversas instituições, somente pôde ser levada a efeito com a cooperação desinteressada e paciente de inúmeras pessoas.

Em primeiro lugar, agradecemos ao Subsecretário de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, José Carlos Barbosa de Oliveira, que colocou à nossa disposição os balanços municipais de 1969, bem como todos os balanços das capitais. Ainda no âmbito da Subsecretaria, o apoio da Sr^a Maria do Carmo Pina Rodrigues foi valioso, permitindo que se elucidassem diversas dúvidas. Atuando em ligação com a Subsecretaria, Rubem H. de Araujo realizou os trabalhos de processamento dos dados referidos.

As informações referentes a 1965, 1966 e 1968 foram processadas pelo Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano e Local (CIDUL) do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), ao qual agradecemos nas pessoas de seu chefe, Pergi Cafiero, e de Luís Carlos Campos Lcal e Luiz Salvador Lopes.

No Tribunal de Contas da União, tivemos a generosa acolhida da Diretora da 1^a Diretoria, Helena Werneck de Souza, e de seus funcionários, que também dirimiram algumas importantes questões.

Na área do Ministério do Planejamento, contamos com a ajuda de muitas pessoas, destacando-se o Secretário-Geral Adjunto, Heraldo

Costa, cuja vasta experiência foi bastante valiosa, e o chefe da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (SAREM), Roberto Cavalcanti de Albuquerque, que leu este trabalho em versão preliminar, contribuindo para a sua forma final. Edson Barbosa, também da SAREM, revelou-se incansável no fornecimento de informações em discussões em que foi debatida a matéria.

Outras instituições dispensaram-nos também valiosa colaboração: o Centro de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem do Ministério dos Transportes, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica do Ministério das Minas e Energia, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação, a Agência Central (DF) do Banco do Brasil.

Das nossas colegas do IPEA, finalmente, destacamos em primeiro lugar o trabalho das secretárias Cristina Ávila de Menezes, Francisca Angélica F. de Barros e Rosana Catalano, que souberam apoiar-nos com eficácia e boa vontade.

Os estagiários José Breno Bueno Salomão, Dalmo de Vasconcelos Reis Pereira Jr., Paulo Simpson Filho e Marlove de Souza Taguatinga, com a ajuda de Sérgio Pantoja Leite e George Edward M. Kornis, foram também incansáveis, cumprindo eficientemente suas tarefas. O mesmo pode ser dito sobre os auxiliares de cálculo, em especial Antônio Tércio de Freitas e Antônio Carlos da Fonseca, que conosco trabalharam em regime de tempo integral durante vários meses.

Os colegas do Setor de Avaliação de Curto Prazo e do Setor de Documentação foram extremamente cooperativos, tornando mais fáceis as nossas tarefas.

A Superintendência do INPES, nas pessoas de Annibal Villanova Villela e Hamilton Carvalho Tolosa, deve ser creditada a realização da pesquisa, não só por daí partir a idéia inicial, como também pelo total apoio, em todas as suas fases.

Fernando A. Rezende da Silva e Wanderly Manso de Almeida, com o seu talento e sua vasta experiência na área de finanças públicas, foram particularmente úteis, não somente lendo e criticando versões preliminares, mas contribuindo com inúmeras sugestões no decorrer de discussões, por vezes longas, que tivemos.

Dennis Mahar, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi também leram as primeiras versões, contribuindo para a forma final que to-

mou o documento. Naturalmente, falhas subsistem, pelas quais os autores são os únicos responsáveis.

ALOÍSIO BARBOSA DE ARAÚJO
MARIA HELENA T. TAQUES HORTA
CLÁUDIO MONTEIRO CONSIDERA

I

INTRODUÇÃO

O sistema tributário nacional completou cinco anos de efetiva vigência de suas novas características, das quais uma das mais notáveis é o maior vulto que tomaram as transferências de recursos do Governo Federal para as demais esferas administrativas, bem como as dos governos estaduais para os Municípios. Com o presente trabalho pretendeu-se avaliar o funcionamento do sistema, bem como seus principais efeitos sobre as finanças públicas estaduais e municipais. Dedicou-se especial atenção ao segmento criado com a reforma, isto é, os Fundos de Participação, não só por ser o novo componente das transferências, como também por ser aquele cujo controle está afeto ao Ministério do Planejamento.¹ No tocante a estes, examinaram-se mais minuciosamente os aspectos relativos aos critérios de formação dos fundos, de distribuição dos recursos e das vinculações estabelecidas, além de se estimarem os seus efeitos sobre a estrutura da despesa.

A análise procurou relacionar a existência e a operação do sistema com os clássicos problemas de federalismo fiscal, que são definidos e discutidos no Capítulo II: o hiato entre as necessidades e os recursos dos governos estaduais, isto é, a consistência das repartições

1 Aos Fundos de Participação agrega-se o Fundo Especial, criado após a Reforma, em 1969.

dos encargos e das receitas entre as três esferas de governo, as desigualdades da distribuição da renda e da receita entre os Estados e a ocorrência das externalidades nos serviços públicos estaduais, são os principais problemas discutidos, depois de se conceituar e descrever a evolução do regime federativo no Brasil. No mesmo capítulo são apresentadas e discutidas as diversas alternativas de ajuda federal, fazendo-se referência à experiência norte-americana, sem dúvida a mais rica e a que contém maior tradição no que toca aos problemas do federalismo fiscal. Conclui-se que, tal como ocorre universalmente, é inevitável a tendência centralizadora, parcialmente ditada pela própria evolução do sistema econômico. No caso brasileiro, a referida tendência é suficientemente nítida para que não se possa considerar o atual regime como uma federação “pura”, segundo as clássicas definições. Subsistem, no entanto, algumas características notoriamente distintas das dos Estados unitários, razão por que a expressão mais adequada para o sistema brasileiro parece ser o Estado quase-federal. Valem, dessa forma, os conceitos emitidos em torno dos típicos problemas do federalismo fiscal, que se constituíram no tema do estudo. Verificou-se também que, embora nem sempre transpareça claramente o hiato entre necessidades e recursos, visto inexistir uma definição precisa dos encargos estaduais, é flagrante a insuficiência dos recursos próprios para a execução dos serviços que o uso atribui às unidades federadas.

No que tange aos efeitos das transferências, verificou-se que, caso se parta de uma situação de equilíbrio, isto é, considerando-se satisfatório o nível de oferta dos serviços públicos, a introdução da ajuda fará necessariamente com que diminua o dispêndio financiado com recursos próprios, na ausência de vinculações que exijam contrapartida. A situação, todavia, não é clara quando o nível de procura dos serviços públicos é desconhecido, pois não se garante a existência de equilíbrio entre procura e oferta. Faz sentido, portanto, verificar quais têm sido os efeitos das vinculações sobre a alocação dos recursos próprios estaduais.

Antes de efetuar a análise do sistema de transferências, julgou-se conveniente descrever o quadro tributário vigente, bem como apresentar um sumário de sua evolução, que se liga, de certa forma, às próprias modificações por que passou o regime federativo ao longo das constituições republicanas. Este é o conteúdo do Capítulo III, que se detém particularmente na legislação pertinente aos tributos que são, em parte, transferidos a Estados e Municípios pelo Governo Federal e pelos Estados. Pôde-se concluir, ainda que preliminarmente, que a rigor só se pode falar em um sistema tributário a partir da Constituição de 1934, que lançou as bases que vigorariam ainda na Constituição de 1946, antes da Emenda Constitucional nº 5, de 1961. Viu-se ainda que a aludida tendência centralizadora veio acom-

panhada de certo conteúdo municipalista, o que parece ter ocorrido também com a última reforma e a Constituição de 1967. Não há dúvida, entretanto, de que o sistema atual é datado de maior racionalidade e eficiência operacional do que todos os que o antecederam, decorrendo daí que qualquer proposta que implique a sua modificação significativa requer aprofundados e exaustivos estudos, bem como amplas discussões. Cingiu-se a análise, por isso mesmo, aos aspectos que se afiguraram os mais importantes do atual sistema de transferências.

Ante o fato de que as relações intergovernamentais de caráter fiscal abrangem as três esferas de governo e, além disso, as transferências exercem efeitos distintos sobre os Estados e Municípios, optou-se por uma análise em separado de cada uma dessas administrações. O Capítulo IV é, então, dedicado às transferências que recebem os governos estaduais, destacando-se a análise de três aspectos: i) os efeitos da reforma sobre o nível e a composição das receitas estaduais; ii) os efeitos das transferências sobre a distribuição da receita entre os Estados, que se considera como um objetivo de política e redução das desigualdades; e iii) a importância relativa das vinculações e seus prováveis efeitos sobre o nível de oferta dos respectivos serviços, bem como sobre a despesa estadual, tomada globalmente. Conclui-se aqui que, de uma maneira geral, as unidades federadas se tornaram mais dependentes dos recursos transferidos e que, simultaneamente, a disponibilidade total de recursos tendeu a aumentar, se bem que não tanto quanto a receita municipal. Por outro lado, observou-se que as desigualdades de receita também tenderam a se ampliar no período 1965-70, sugerindo-se alguns fatores que para tal podem ter concorrido. Esta conclusão deve ser conjugada com a observação de que, ainda que as taxas de crescimento da renda e da receita própria sejam iguais para todos os Estados, as desigualdades poderão aumentar, isto é, as transferências não atuam dinamicamente no sentido de as reduzirem. O principal motivo para que isso ocorra assenta-se nas diferentes composições da receita total entre os Estados: a importância relativa das transferências varia significativamente, sendo a norma uma variação inversa ao nível da renda. Precisamente pelo mesmo motivo é que se demonstrou que as vinculações têm diferentes impactos sobre cada grupo de Estados e, segundo a transferência, as do FPE (Fundo de Participação dos Estados) são geralmente inócuas (com exceção dos dois Estados mais pobres), não sendo provável que estimule a oferta estadual dos setores atingidos, enquanto as do IUCL (Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes), por serem mais ponderáveis, tendem a fazer com que se eleve a importância relativa dos programas rodoviários na despesa total. Com base nessas e em outras observações sugere-se em princípio a abolição das vinculações relativas ao FPE e um exame mais aprofundado sobre a oferta dos

serviços vinculados ao IUCL, pois teme-se que se esteja criando um desequilíbrio entre este e os demais setores, cujos recursos vinculados têm menor significação. Como, por outro lado, parece desejável uma participação maior dos governos estaduais nas áreas de educação e saúde, sugere-se um esquema alternativo, que leve em conta as peculiaridades dos Estados.

O Capítulo V procura examinar detidamente as finanças públicas municipais, dedicando-lhes maior atenção do que às estaduais, já que estas foram objeto de estudo em recente trabalho deste Instituto.² Procurou-se, inicialmente, situar o Município brasileiro, dada a sua diversidade de características físicas, demográficas e econômicas, e pôde-se verificar que sob esta expressão se englobam as mais heterogêneas realidades, justificando-se, dessa forma, a estratificação da amostra.

Além disso, tentou-se aferir a importância das diferenciações de população e regionais como determinantes dos níveis de atividades e de receita dos Municípios, concluindo-se pela efetividade desta última, o que somente ocorre com a primeira sob certas qualificações. Não sem surpresa, observou-se, por exemplo, que os Municípios de população inferior a 50.000 habitantes não apresentam diferenciações marcantes entre si, seja no que toca à disponibilidade de recursos *per capita*, seja no que diz respeito ao desempenho administrativo. A partir desses níveis, entretanto, as diferenças começam a adquirir relevância, as quais são particularmente notáveis nos Municípios que integram as áreas metropolitanas.

No que toca aos principais efeitos da reforma tributária, verifica-se notável incremento na receita total *per capita*, o qual decorreu exclusivamente do novo sistema de transferências federais e estaduais implantado. O fenômeno pode ser considerado universal, uma vez que a receita própria acusa queda (entre os biênios 1968-69 e 1965-66) em quase todos os Municípios que compõem a amostra. Contrariamente ao que se poderia supor, entretanto, não há indícios de que esta queda seja um dos efeitos do maior influxo de transferências, isto é, de que se trata de mera substituição de recursos. Na realidade, o que parece ter ocorrido é um estreitamento da base tributária, com a eliminação dos impostos de licenças, diversões públicas e indústrias e profissões e sua substituição pelo imposto sobre serviços, que apresenta arrecadação significativa nas cidades mais populosas e/ou de elevado nível de atividades. Dessa forma, a que-

² Cf. Fernando A. Rezende da Silva, *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira — estrutura funcional da despesa*, Capítulos III e IV, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972).

da da receita própria *per capita* deve ser interpretada menos como um ato intencional das administrações municipais do que como uma decorrência, difícil de ser evitada, da reforma da base tributária municipal.

Ao mesmo tempo, verificou-se que foram ampliadas as desigualdades da receita total, sugerindo que certos Municípios não dispõem de um mínimo de recursos para que possam atingir um nível satisfatório de oferta em algum serviço, sobretudo se se recorda a existência de indivisibilidades no aparelho burocrático. Como para os Municípios mais ricos o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) não é uma fonte de recursos importante, propõe-se, concretamente, que este Fundo assuma um caráter mais fortemente redistributivo, o que poderia ser alcançado conjugando-se o indicador de população com os níveis de arrecadação de ICM *per capita*, que se constitui numa boa aproximação do nível de atividades municipais. Trata-se, não obstante, de uma sugestão apresentada em caráter exploratório, visto não se poder estimar rigorosamente os coeficientes que viriam a vigorar.

No que toca à despesa, a análise ressen-te-se de aprofundamento, por força do nível de agregação dos dados de balanço com que se trabalhou e por sua menor confiabilidade.³ Verifica-se nitidamente, no entanto, que, não obstante as substanciais elevações da receita total, os recursos aplicados permanecem concentrados, em parcela majoritária, nos serviços sobre os quais não há dúvidas da atribuição municipal: viação, transportes e comunicações e serviços urbanos, que constituem precondições para o funcionamento do complexo urbano. Esta situação sugere que os recursos adicionais, colocados à disposição das municipalidades através das transferências, não adquirem caráter extraordinário, isto é, não têm ainda magnitude suficiente para que se emprenda uma diversificação da oferta, estendendo-se os encargos municipais; em educação e saúde, por exemplo, o dispêndio dos Municípios terá fatalmente caráter supletivo. Esta observação, aliada à já aludida heterogeneidade da unidade municipal, traz um importante subproduto, qual seja, o diferente impacto exercido pelas vinculações do FPM: tendem a ser sufocantes nos Municípios pequenos e pobres, isto é, precisamente aqueles que não devem dispor de recursos para a execução das tarefas tipicamente municipais; e irrelevantes nos maiores, que já alcançaram certa diversificação do dispêndio. Sugere-se, por isso, que se as eliminem, com exceção das que obrigam o dispêndio em capital, menos por sua conveniência do que pela possibilidade de surgirem efeitos colaterais indesejáveis com

3 Ver. a propósito, o Apêndice.

a abolição. Algumas observações acerca da sistemática de controle do TCU (Tribunal de Contas da União) são também realizadas, propondo-se algumas modificações, em decorrência, entre outras coisas, da ausência de vinculações.

No Capítulo VI, finalmente, examinam-se sumariamente as finanças públicas dos Municípios das capitais, depois de se discutir sua especificidade e a conveniência de um tratamento diferenciado. Verifica-se uma extrema diversidade entre as capitais, que abrigam cidades de portes bastante desiguais, de modo que a constituição de um fundo único para as capitais somente se justificaria como uma maneira de, incidentalmente, diferenciar as cidades mais importantes do País. No entanto, para tais cidades os recursos do fundo não representam senão uma parcela desprezível da receita total, de modo que a principal conveniência fica neutralizada. Julga-se, contudo, que não há motivos suficientemente fortes para que se proponha o seu desaparecimento, de maneira que se mantém a atual constituição. Tal como no caso do FPM, propõe-se a utilização da cota do ICM em substituição ao indicador renda *per capita* do Estado, visto ter-se verificado que nem sempre a média estadual se aproxima do valor da capital: há exceções significativas, que justificam a alteração ora proposta. Verificou-se ainda que as faixas de renda e de população produziam certas situações que poderiam ser rotuladas de distorções. À guisa de exemplo e utilizando-se as cotas recebidas do ICM em 1969, apresenta-se o critério reformulado. A tônica da modificação é uma ênfase maior nos aspectos redistributivos, com base na observação de que a média nacional é afetada pelos altos valores de São Paulo e Guanabara, de modo que um valor equivalente a 90% da média nacional, por exemplo, pode ainda ser considerado elevado. Verificou-se, por outro lado, que as cidades de reduzida população estavam sendo beneficiadas talvez indevidamente, daí a modificação nas faixas de população.

Não restam dúvidas acerca das limitações do presente trabalho, algumas das quais são discutidas mais minuciosamente no Apêndice: a qualidade da amostra, a quase exclusiva utilização de dados provenientes dos balanços, sem outras correções que não as que podem ter sido efetuadas no âmbito da Subsecretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, e a ausência de informações sobre o comportamento da procura dos serviços públicos são tópicos que não receberam a atenção merecida, seja por se situarem fora do escopo do trabalho, seja por absoluta impossibilidade de obter as informações que se faziam necessárias.

Como conclusão de ordem geral, pode-se apontar a maior eficiência e racionalidade do sistema tributário vigente, mas que pouco atende aos objetivos de caráter redistributivo. Esta situação, aliada

a imprecisão na distribuição dos encargos entre as esferas de governo, gera diferentes composições do dispêndio (por força da diversidade da importância relativa das vinculações), o que não seria, por si só, um inconveniente, se não se verificassem, em certos casos, níveis de oferta certamente abaixo do mínimo usualmente considerado satisfatório. Sugere-se, assim, maior atenção aos aspectos distributivos, através de medidas que não tirem do sistema o desejável caráter de racionalidade.

II

PROBLEMAS FISCAIS DAS FEDERAÇÕES

2.1

Federalismo Fiscal: Significado e Evolução

O regime federativo, por significar mais do que uma simples descentralização administrativa, implica características distintas dos Estados unitários no que toca à estrutura e, em consequência, também no que tange à política fiscal.

Sem preocupação de, no momento, conceituar precisamente o regime federativo, pode-se distingui-lo dos Estados unitários na área fiscal, para chegarmos então ao federalismo fiscal. Nos países de organização federativa encontram-se diversas circunscrições políticas com capacidade legislativa, isto é, dotadas de certa autonomia. No terreno fiscal, todas as esferas de governo têm receita tributária própria, dispondo ainda de autonomia para despendê-la.

É, basicamente, a coexistência de mais de uma estrutura tributária que diferencia os problemas fiscais dos Estados federativos daqueles dos unitários. Em outras palavras, os problemas fiscais que emergem da federação constituem o chamado federalismo fiscal. A

distinção faz sentido e adquire importância na medida em que o estudo tradicional dos aspectos fiscais de caráter macroeconômico pressupõe o contexto de um Estado unitário, omitindo, dessa forma, os problemas do federalismo fiscal. O exemplo clássico é fornecido pela teoria keynesiana, com sua política fiscal antidepressiva, supondo que exista um único orçamento do setor público.

De modo genérico, a maior complexidade do sistema federativo fiscal decorre da ação relativamente autônoma das esferas de governo, ao contrário da política fiscal de Estados unitários, em que se garante a manipulação das variáveis do setor público por uma única entidade. Na organização federativa surge a necessidade adicional de tornar consistentes as ações das esferas governamentais, isto é, de compatibilizá-las, já que o comportamento dos governos estaduais pode comprometer a ação do Governo Federal, no sentido de que cabe a este, primariamente, a utilização da política fiscal como instrumento de política econômica.

Especificamente, pode-se ver as diferenciações da política fiscal seguindo-se a tradicional classificação de Musgrave¹ quanto às funções desempenhadas pelo Governo: os ramos de alocação, distribuição e estabilização.

No que tange ao ramo da alocação, é bastante claro que numa federação onde difiram as estruturas tributárias locais ter-se-á alguma interferência na provisão de uma alocação ótima dos recursos; haverá níveis diversos de oferta de serviços públicos em cada Estado, correspondentes às diferentes cargas tributárias. Não há dúvida, portanto, que surgirão maiores dificuldades de se alcançar a alocação ótima, ou pelo menos será tarefa mais complexa que a dos Estados unitários.

Nos ramos da distribuição e da estabilização, as diferenças são ainda mais notáveis. Em ambos os casos as funções devem ser exercidas, basicamente, pelo Governo Central, mas não é difícil observar as dificuldades de implementação que podem surgir." Caso não coincidam as políticas distributivas de cada esfera de governo, a importância relativa de cada uma definirá o sentido do desequilíbrio,

1 Cf. R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, International Student Edition, (Nova York: McGraw Hill Book Company, 1959) p. 5.

2 Ver, a propósito, Fernando A. Rezende da Silva, "Problemas de Implementação de Política Fiscal num Estado Federativo", em *A Economia Brasileira e suas perspectivas*, vol. IX (Rio de Janeiro: APEC Editora, 1970), pp. 177-181.

ocorrendo o mesmo em relação à política de estabilização. Tornar-se-ia inócua uma política antidepressiva do Governo Central, se os Estados se empenhassem em obter *superavit* em seus orçamentos, praticando, portanto, a política inversa.

Não há dúvida de que prevalece o consenso de que as duas funções referidas devem ser, basicamente, exercidas pelo Governo Central,³ o que, não obstante, não altera a natureza do problema: as diferenças na política fiscal de Estados unitários e federativos, que podem ser resumidas nas maiores dificuldades de implementação que sofrem os países de organização federativa.

Um problema também específico das federações diz respeito à consistência nas repartições das fontes de receitas entre as esferas de governo e as dos encargos entre as mesmas esferas; há uma certa inércia na mudança do *status* vigente, particularmente da estrutura tributária, cujas modificações exigem alterações na legislação.⁴ As condições em que tal repartição é feita alteram-se mais rapidamente do que a mesma, gerando em época recente algumas tensões, das quais se destacaria a chamada "crise financeira" do federalismo: um conjunto de encargos requerendo dispêndio em montante superior ao que as receitas estaduais usualmente alcançam.

As questões acerca da repartição dos encargos complicam-se ainda mais com a presença dos benefícios e custos externos. Tais fenômenos ocorrem sempre que os benefícios ou custos de certo serviço público vêm atingir moradores de outras comunidades que não aquela que o está financiando. Em outras palavras, os efeitos ultrapassam as fronteiras da jurisdição à qual deveria limitar-se a prestação do serviço.⁵ A transferência dos benefícios pode ainda dar-se em decorrência da mobilidade geográfica dos habitantes, que levam consigo alguns serviços, como a educação, por exemplo. O fenômeno intervém na discussão duplamente: a) primeiro, por adicionar novo ingrediente ao problema da repartição de encargos, qual seja: caberá ao Estado o financiamento de serviços públicos com dose elevada de externalidades, ou por força destas, deve ser transferido o encargo para o Governo Federal? e b) a presença de benefícios e custos é suficiente para justificar a ajuda às demais esferas de governo? Como os Estados não podem sempre internalizar totalmente os benefícios e custos dos serviços por eles prestados, não é infre-

3 Cf. R. A. Musgrave, *op. cit.*, p. 182.

4 No Brasil, por exemplo, exigiria alteração na Constituição.

5 Em termos de governo local, a maior parte dos serviços públicos afeta as circunscrições vizinhas, como tratamento d'água, controle de poluição ambiental, conservação de florestas, etc.

qüente a ocorrência de desequilíbrios, caracterizados por subdispêndio ou superdispêndio, em relação ao nível socialmente descjável para a Nação. No caso de benefícios externos, o subdispêndio ocorrerá se o serviço for financiado localmente, justificando assim a ajuda federal.

Finalmente, intervém também a ocorrência de desigualdades da distribuição da renda entre os Estados, as quais se tornaram mais nítidas com a evolução do sistema industrial e sua tendência ao gigantismo e à concentração. Estas desigualdades obviamente refletem-se na distribuição das receitas estaduais, tornando-se um obstáculo à existência de uma distribuição igualitária do consumo de serviços públicos. Para fazer face a esse problema, é absolutamente necessária a intervenção do Governo Federal, o que poderá repercutir nas relações entre a União e os Estados.

Estes são aspectos típicos do federalismo fiscal; estudos acerca dos problemas fiscais específicos de países de organização federativa somente foram adquirindo relevância na medida em que o próprio setor público veio ampliando sua importância relativa e sua esfera de ação. Enquanto o setor público se limitava a produzir os bens públicos "puros", como o exercício da justiça, por exemplo, tais questões tinham menor importância; era ainda reduzida a participação do setor público na geração da renda nacional e não possuía o Estado controle sobre certas variáveis hoje de seu domínio, que fazem da política fiscal uma componente da política econômica.

Com a nova ordem implantada nos Estados Unidos no correr da década de 30, sobressaem os problemas do federalismo fiscal, unindo-se duas tendências: a relativa à ampliação do setor público de modo geral e a concernente à necessidade de fortalecimento da União. A evolução dos sistemas econômicos contribuiu para isso de diversas maneiras: níveis mais elevados de renda e sua melhor distribuição fizeram crescer substancialmente a procura de certos serviços públicos, antes destinados a parcela reduzida da população — a educação superior, por exemplo.⁶ Idêntico efeito teve a crescente importância relativa das populações urbanas, as quais, como se sabe, acrescentam à sua procura alguns serviços públicos inexistentes no meio rural, como, por exemplo, o abastecimento d'água. O progresso tecnológico também contribuiu para a necessidade de fortalecimento da

⁶ A instrução de nível universitário é um dos encargos da administração estadual norte-americana, diferentemente do Brasil, onde o Governo Federal tomou a si a tarefa, embora não haja normas legais regulando o assunto.

União, dada a substancial elevação das despesas com equipamento militar, por exemplo.

Não é por outros motivos, assim, que não são contemporâneos os fenômenos da federação e do federalismo fiscal, pois as diferenciações se tornaram mais relevantes em termos de finanças públicas e política econômica, quando os encargos adquiriram maior amplitude, deslocando-se do campo exclusivo dos bens públicos puros para alcançar os semipúblicos.⁷

O que se tem, portanto, como o cerne dos problemas do federalismo fiscal é o dilema: como atingir certos objetivos nacionais com a presença de esferas autônomas de governo e sem ferir essa autonomia ou, pelo menos, mantendo o regime federativo em seus contornos mais significativos.

No caso dos Estados Unidos, onde é bem mais ampla a autonomia estadual, torna-se mais nítida a “crise financeira” do federalismo, se bem que não se possa associá-la, *stricto sensu*, com o regime federativo, mas sim com o sistema tributário vigente e a atual repartição dos encargos. Os impostos estaduais — predominantemente sobre vendas e a propriedade — têm menor elasticidade-renda do que o imposto de renda, dado o caráter regressivo daqueles, mas o mesmo não ocorre com a procura dos serviços públicos providos pelo Estado, o que ocasiona um crescente hiato entre as necessidades de despesas e as receitas de nível estadual. Qualquer que seja a alternativa proposta para solucionar o problema, é quase certo que ela virá enfraquecer o regime federativo, o que costuma ser considerado um efeito indesejável.

A transferência de encargos dos Estados para a União representa, naturalmente, a alternativa mais evidente de enfraquecimento do federalismo no sentido de que a eliminação de algumas atribuições estaduais importa necessariamente restringir a autonomia dos Estados. Outra desvantagem seria relativa ao desempenho mais eficiente por parte das esferas locais, em certos serviços que aparentam possuir desconomias de escala. De maneira geral, aliás, julga-se preferível a atribuição de encargos em níveis inferiores de governo, que têm condições de melhor adaptar-se às preferências dos usuários. Há evidências, além disso, de que a maior parte das ati-

7 O bem público é aquele cujo consumo por qualquer indivíduo não diminui a quantidade do bem que pode ser consumida por outros indivíduos, e os custos de exclusão de um indivíduo sem excluir os demais são infinitos. Os bens semipúblicos são aqueles que, embora passíveis de exploração pelo setor privado, são também produzidos pelo setor público, dada a soma de benefícios sociais a eles associados (educação, por exemplo).

vidades governamentais atinge plenamente suas economias de escala em unidades locais ou em nível de Estado.⁸

As alternativas de ajuda financeira da União aos Estados representam, em alguns casos, uma forma menos óbvia de perda de autonomia, mas ainda assim pode-se observar que o efeito mais brando seria um maior controle da União. No caso das dotações vinculadas a programas específicos, perde-se a autonomia relativa ao dispêndio, que parece ser uma característica essencial ao regime federativo. Nos demais casos, que serão analisados adiante, aparecem menos ostensivamente os rompimentos ao federalismo, mas não há dúvida de que se trata de um impasse, se se deseja manter a federação.

Serão dois, portanto, os problemas básicos de federalismo fiscal que aqui abordaremos: 1) a implementação da política fiscal em economias onde coexistem esferas de governo distintas e dotadas de certa autonomia; e 2) a consistência das repartições dos encargos e das receitas entre as três esferas de governo. A ênfase no segundo aspecto está bastante clara, podendo-se notá-la pelo próprio título do trabalho; no que respeita ao primeiro tópico, procura-se verificar qual a magnitude do problema, visto que se está em meio a um processo de transformações das características do regime federativo no Brasil. Cabe investigar se essas transformações foram de molde a manter a federação ou se, ao contrário, já não se pode falar em federalismo “puro”, o que repercutirá no objeto da análise. O tema da segunda seção será, assim, um breve estudo sobre a natureza do regime federativo no Brasil.

2.2

Aspectos Políticos do Federalismo. O Regime Federativo no Brasil

A federação, por ser uma construção política, não pode ser precisamente conceituada; sua diversidade de características no mundo contemporâneo afigura-se como mais uma dificuldade de se estabelecerem contornos mais nítidos. A imprecisão não é estranhável, pois,

8 Cf. John Due, *Government Finance: Economics of the Public Sector*, (4ª edição, Illinois: Richard D. Irwin Inc., 1968), pp. 316-317.

como bem notou De Tocqueville, “a mente humana inventa mais facilmente coisas novas do que palavras novas.” A evolução de cada uma das federações, ademais, não se processou da mesma maneira, proporcionando novos traços diferenciados. Pode-se, porém, tentar a eliminação, ainda que parcial, da obscuridade, apontando diferenças entre os Estados federativos e unitários e entre cada um deles e a Confederação.

No Estado unitário, ainda que ocorra a divisão do país em circunscrições administrativas, estas não possuirão capacidade legislativa, não disporão de receita tributária própria¹⁰ e, via de regra, seus habitantes não elegerão os governantes ou administradores. Todas as faculdades acima referidas pertencerão ao Governo Central, que atua através de unidades descentralizadas por uma mera questão de eficiência administrativa. Entre as nações desenvolvidas, a França é o clássico exemplo de Estado unitário, e sua repartição administrativa em oitenta e nove departamentos já teria sido considerada um avanço em relação à centralização do antigo regime.¹¹

Com a independência dos Estados Unidos e a elaboração da Constituição, desenvolveu-se o que seria posteriormente o típico exemplo do moderno federalismo, adotado por diversos países da América. Cabe lembrar que, diversamente da maioria dos casos, a União norte-americana teve surgimento posterior ao dos Estados federados, o que é um claro indício da pujança da autonomia estadual: as unidades decidiram-se por sua união, não foi a União que resolveu conceder parcela do seu poder a circunscrições, como no caso brasileiro.¹² Pode-se concluir, assim, que a federação instituída nos Estados Unidos é representativa da mais ampla autonomia, aí se fixando os limites da federação e da Confederação.

Wherea julga que a distinção entre os Estados unitários, federativos e confederados repousa, basicamente, no relacionamento entre as esferas de Governo Central e Regional. No Estado unitário ter-se-ia uma subordinação bem delineada dos governos regionais, enquanto na Confederação a dependência se processaria no sentido inverso. O Governo Federal, finalmente, caracterizar-se-ia pela au-

9 Cf. A. De Tocqueville, *Democracy in America*, vol. I, (Nova York: Phillips Braden, ed., 1945), p. 158.

10 Poderão, no entanto, ser recipiendárias de algumas taxas de caráter local.

11 Cf. Tavares Bastos, *A Província*, vol. 105, (2ª edição, São Paulo: Cia. Editora Nacional; Brasileira, 1937), pp. 29-31.

12 Talvez possa a Suíça ser considerada como a mais antiga federação, mas a dessemelhança de condições históricas não favorece uma comparação profícua. Como federação típica, seria mais recente do que a norte-americana. Cf. G. A. Codding Jr., *The Federal Government of Switzerland*, (Boston: Houghton Mifflin Company, 1961), pp. 19-34.

sência de relações de dependência; as esferas de governo são coordenadas e independentes nas suas respectivas jurisdições e ambas atuam diretamente sobre o povo.¹³ A última distinção também é importante, já que numa Confederação só os Estados atuam diretamente sobre o povo, mantendo o Poder Central relações apenas com os Estados.

Diversamente das constituições latinas, que não se cingem a normas gerais, descendo a minúcias que evidenciam forte conteúdo casuístico, a norte-americana é bastante sucinta, mas suficientemente clara para que se perceba a amplitude da autonomia estadual “os poderes que a Constituição não delegou ao Governo Federal, nem por ela são interditos aos Estados, a estes ficam reservados.”¹⁴ Os poderes interditos aos Estados, por sua vez, evidenciam o papel da União, atuando basicamente como aglutinadora das unidades: celebrar tratados, fazer aliança ou Confederação, dar cartas de corso e represália, cunhar moeda, emitir papel-moeda, dar curso legal para pagamento a coisa diversa do ouro e prata, promulgar leis de confisco, leis retroativas ou contrárias às estipulações dos contratos, conferir títulos de nobreza, levantar tropas ou manter navios em tempo de paz e empenhar-se em guerras, exceto no caso de invasão ou iminente perigo”.¹⁵ O que se tem, portanto, é um Governo Nacional, cuidando, basicamente, das relações externas e dos interesses de caráter tipicamente nacional, como a exigência de uma única moeda, por exemplo.

Como se disse, esta seria a instância mais próxima da Confederação, onde o objetivo da União é, precipuamente, a segurança externa. Não há dúvida, aliás, de que esta motivação teve peso considerável no estabelecimento do federalismo norte-americano; havia, no entanto, interesses opostos entre os Estados, por força das diversidades no tocante às atividades econômicas de cada grupo. A clássica polêmica de Hamilton e Jefferson a respeito da extensão do federalismo não era muito mais do que o eco acadêmico das divergências entre a burguesia comercial — representada por Hamilton, um bem sucedido advogado em Nova York — naturalmente urbana, e o ruralismo da Nova Inglaterra, a quem melhor assentava a Confederação, dado o seu nítido caráter de auto-suficiência.

A federação norte-americana sofreu notáveis mudanças já no correr do século XIX e, como se salientou, a tendência centralizadora firmou-se definitivamente com o New Deal na década de 30. O

13 Cf. K. C. Wheare, *Federal Government*, (2ª edição; London: Oxford University Press, 1951), p. 5.

14 Emenda Constitucional de 1791, Artigo 10.

15 Constituição dos Estados Unidos, Artigo 4º, Seção 10.

federalismo norte-americano contemporâneo é sem dúvida radicalmente diferente daquele preconizado por Hamilton no final do século XVIII; continua a ser, todavia, o mais típico exemplo do regime federativo.

A perda de poder político das unidades federadas processou-se gradualmente, atendendo às exigências do Estado industrial moderno, que requer, entre outras coisas, um poderoso Governo Central. O extraordinário incremento do poder externo norte-americano também terá contribuído para o fortalecimento do Poder Central, visto serem as relações exteriores e a defesa externa as atribuições mais legítimas de uma União Federal. Já dista no tempo o período da história norte-americana em que contava o Governo Federal com um exército permanente de 10.000 homens, com a reserva constituída de oficiais nomeados pelos Estados, que tinham poder para legislar a respeito. É claro que já ao final do século XIX esta situação seria incompatível com a posição dos Estados Unidos no cenário político mundial e também no campo econômico, com dezenas de empresas espalhadas pelas Américas.

Assim sendo, a tendência centralizadora que se manifestou e dá ainda sinais de vitalidade¹⁶ é decorrência da própria evolução do País e não tem apresentado descontinuidades notáveis. As crises que eventualmente se sucedem originam-se da inércia, que contribui para a existência de uma certa defasagem no tempo entre as diversas transformações que se impõem sejam executadas simultaneamente.

A experiência norte-americana merece referência aqui, não só por ser o mais típico federalismo, como também pelo fato de a primeira organização federativa no Brasil ter sido construída com apoio na legislação dos Estados Unidos. É de alguma valia o confronto entre os dois sistemas; ver-se-á, por exemplo, que a federação brasileira não possuía a mesma base da norte-americana, não obstante as iniciais semelhanças de caráter formal.

Diversamente dos Estados Unidos, a federação brasileira surgiu após quase setenta anos de organização unitária como Estado independente e implantou-se menos em decorrência de alterações de monta na estrutura econômica do que como inevitável consequência da instauração do regime republicano.

É verdade que, abstraindo-se questões de natureza idcológica, a

16 O recente congelamento de preços e salários determinado pelo Poder Executivo é um bom exemplo, no sentido de que a autoridade deste foi imediatamente posta em xeque por alguns Estados, mas finalmente prevaleceu.

dimensão territorial do País e seu crescimento econômico sugeriam fortemente que a descentralização administrativa era o caminho óbvio para se alcançar maior eficiência na administração pública. Ainda sob o regime monárquico, uma primeira tentativa de descentralização se fez com a reforma constitucional de 1834, conhecida como Ato Adicional, que entre outras coisas criou o poder legislativo provincial, com atribuições razoavelmente amplas. Não há dúvida que daí se poderia ter partido para a instalação de uma monarquia federalizada, mas a lei interpretativa de 1840¹⁷ limitou a autonomia provincial, facultando às assembléias legislativas legislar apenas sobre questões estritamente locais, o que significou um retorno à centralização.¹⁸ Não se deve esquecer que o Ato Adicional foi responsável pela implantação de fato da monarquia parlamentar, à qual assentava bem a federação. Em 1840, entretanto, desaparece o embrião federalista, subsistindo o parlamentarismo, o que pode ser interpretado como um sintoma da fragilidade da instituição.

A extensão da centralização pode ser medida através de um único exemplo: era necessário submeter ao governo imperial os projetos de obras e reforma das prisões, e era atribuição do governo imperial estabelecer os salários dos carcereiros. Bem se vê, portanto, que se tinha de fato um governo unitário, o qual teria optado por uma certa descentralização que não caracterizaria uma federação.

Dessa forma, não obstante a existência de assembléias legislativas provinciais, o Brasil não conheceu a organização federativa enquanto monarquia; algumas tentativas ocorreram ao longo dos cinquenta anos de reinado de Pedro II, mas foram convenientemente rechaçadas.

Somente com a adoção da República é que se terá a federação implantada ao menos no texto legal — Constituição de 1891, que costuma ser reconhecida como a que contém maior “dose” de federalismo entre as nossas constituições republicanas.¹⁹ Ainda esta, entretanto, não é reconhecida como representativa do federalismo por alguns especialistas,²⁰ que encontram em seus artigos certa subordinação dos Estados ao Poder Central. Não há dúvida, por outro lado, que se se deixam de lado certas formalidades de caráter jurídico, vê-se implantado o regime no País, gozando os Estados de autonomia e liberdade até então desconhecidas. Na realidade, até mesmo para os construtores do federalismo, a autonomia acabou parecendo exces-

17 A chamada lei de interpretação foi promulgada a 12 de maio, dela decorrendo a reação liberal que levaria Pedro II ao trono no mesmo ano.

18 Cf. Tavares Bastos, *A Província, op. cit.*, pp. 93-105.

19 Desde 1891 a esta data, podem ser contadas seis constituições, caso se inclua a emenda de 1969, que alterou o texto em substância.

20 Ver, por exemplo, K. C. Wheare, *op. cit.*, pp. 22-23.

siva, como se depreende das palavras de Rui Barbosa a respeito: “desgoverno, anarquia, o absolutismo, a eliminação da lei, a queda da Constituição Federal (...), eis o que vem a ser a federação no Brasil”.²¹

Deve-se notar, contudo, que a prática da federação só se efetivou nos grandes Estados, para os quais, aliás, ela foi concebida. À exceção de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, a autonomia voltava a ser uma descentralização administrativa revestida de forma legal. Nem poderia ser de outro modo, visto que a atividade econômica concentrava-se nesses Estados, com os demais contribuindo escassamente para a geração do produto. Tem-se, então, uma duplicidade de situações: um Governo Federal subordinado aos interesses dos grupos dominantes nos grandes Estados, pois era de seus quadros que se originavam os presidentes e o mesmo Governo Federal autoritário e arbitrário no exercício do poder em relação aos demais Estados.²²

Parece bastante claro, todavia, que, como costuma ocorrer com as instituições políticas, a situação acima descrita não passava de um reflexo do fenômeno da área econômica. O federalismo era defeituoso, por ser desigual a distribuição regional da renda, da mesma forma que o regime representativo e o sufrágio universal eram pouco mais que uma formalidade, por ser altamente concentrada a distribuição pessoal da renda.

A rigor, só se poderia falar em federalismo no Brasil caso se reformulasse o conceito de maneira bastante heterodoxa. O texto constitucional pouco tinha a ver com a prática, tanto no que concerne à excessiva liberdade dos Estados dominantes como no que toca à subordinação dos Estados mais pobres.

Esta situação não perdurou sequer até o advento da nova República; os abusos dos Estados dominantes foram parcialmente controlados pela Reforma Constitucional de 1926,²³ cuja tônica foi a limitação da autonomia estadual, não se eliminando, entretanto, as distorções do federalismo.

Com a revolução de 1930, que muitos consideram em parte ins-

21 R. Barbosa, “Estados Autônomos” em *A Imprensa*, (25 de novembro de 1898).

22 São bastante conhecidos os exemplos de arbitrárias intervenções federais, como as que sofreram os Estados do Rio de Janeiro e Pernambuco, por exemplo.

23 Convém lembrar aqui que as sucessivas crises do setor cafeeiro abalaram o poder de São Paulo, como posteriormente se confirma com a revolução de 1930.

pirada nos ideais federativos,²⁴ tem-se na prática a implantação de um Estado unitário, até a queda de Vargas e a subsequente elaboração da Carta de 1946, restabelecendo a federação, embora sem a liberdade da Constituição de 1891.

Como já se disse a tendência centralizadora é inevitável e universal; no caso brasileiro, decorre em larga medida da ampliação das funções do setor público, que coube à União, ante a magnitude dos recursos envolvidos e a sua insuficiência em nível estadual. Note-se, ademais, que, não obstante a permanência de desigualdades na distribuição regional da renda, o deslocamento do pólo dinâmico da economia favoreceu uma integração maior do mercado nacional e diminuiu a importância das relações exteriores dos Estados, tornando dispensável a liberdade de que antes dispunham. Convém lembrar ainda que, na prática, as restrições ao federalismo só atingiram os Estados mais poderosos, já que os demais não chegaram a conhecer uma autonomia de fato.

Já a Constituição de 1967 e a Emenda nº 1 de 1969 fortaleceram substancialmente a centralização, de tal maneira que, pode-se dizer, contrariamente ao que ocorreu em 1946, mesmo os Estados sem condições reais de gozar da autonomia anterior tiveram-na claramente diminuída.

Não existe mais a certeza de que se está sob um regime federativo, se se quiser adotar a conceituação clássica. O critério de Wheare, já descrito, garantiria que a federação desapareceria, pois é evidente a subordinação do poder regional ao Poder Central, em todos os campos da administração.

Para alguns, entretanto, trata-se da própria evolução do federalismo, representando a Constituição de 1946 uma linha demarcatória. a passagem do “federalismo dualista” para o “federalismo cooperativo”, que nos Estados Unidos teria ocorrido na década de 30.²⁵ Ter-se-ia agora maior integração das esferas de governo, ao invés da segregação típica do federalismo dualista, em que o Governo Federal e governos estaduais agem de maneira absolutamente independente.

De qualquer forma, é inegável a tendência centralizadora manifestada, por exemplo, na área de finanças públicas: a Constituição

24 Ver, por exemplo, O. Trigueiro, “A crise do federalismo”, em *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 11, (junho, 1961) pp. 39-56.

25 Cf. F. G. Carnell, “Political Implications of Federalism in New States”, *Federalism and Economic Growth in Underdeveloped Countries*, U. Hicks, ed.. (New York: Oxford University Press, 1961), pp. 16-65, e R. Machado Horta, “Perspectivas do Federalismo Brasileiro”, em *Estudos Sociais e Políticos*, (Belo Horizonte: Imprensa da Universidade de Minas Gerais, 1958).

de 1967 extinguiu a competência residual, de maneira que somente à União é facultada a instituição de impostos além dos previstos, sem qualquer obrigatoriedade de partilha com os Estados e Municípios, como era previsto na Carta de 1946.²⁶ Note-se que a Emenda Constitucional nº 18 suprimira por completo o campo residual, já que nem a União poderia lançar novos tributos além dos previstos naquele texto, de modo que a Carta de 1967 representa um fortalecimento ainda mais substancial da União.

Em outras áreas, a tendência à centralização é ainda mais flagrante: as atribuições dos poderes judiciários estaduais,²⁷ as atribuições da polícia federal e das polícias estaduais, a organização das polícias militares, etc.

Tem-se, assim, uma federação bastante restringida, mesmo se se tomar como padrão a Constituição de 1946 que, como se viu, era representativa de uma tendência centralizadora moderada. Não se pode, por outro lado, considerar o Estado unitário, visto que detêm os Estados parcela de poder mais ampla do que a usualmente correspondente aos departamentos de um país de organização unitária. Não se trata, portanto, de uma mera descentralização administrativa; seria uma nação quase federal, no sentido de que se situa intermediariamente entre os sistemas unitário e federativo típicos.

A questão não tem somente importância acadêmica, pois se a evolução das instituições políticas brasileiras evidencia que nunca se esteve sob um sistema federativo puro senão nos textos legais e que se consagra forte tendência centralizadora na Carta vigente, conclui-se que os problemas do federalismo não se encontrarão aqui presentes. Em outras palavras, as polêmicas a respeito do federalismo fiscal norte-americano e das maneiras de se solucionar as crises financeiras não encontram plena correspondência no regime brasileiro. O transplante tem caráter artificial, já que, de fato, a autonomia estadual no Brasil jamais se aproximou da norte-americana e a tendência centralizadora teria de adquirir, forçosamente, traços mais vigorosos.

Subsiste, no entanto, o problema da repartição dos encargos entre as diversas esferas de governo, pois, como se viu, o Estado não é unitário e não há grande discussão em torno da maior eficiência da administração descentralizada regionalmente. Nesse particular, o problema não é muito diverso do americano; antes afigura-se mais grave. Trata-se, basicamente, de uma inconsistência entre as distribuições

26 Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 19 § 6º e Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, Art. 21 § 1º.

27 A justiça federal, em adição à militar, eleitoral e do trabalho, é uma inovação da Constituição de 1967, mantida pela Emenda.

dos encargos e das receitas, caracterizada por um enfraquecimento desta última, em relação ao conjunto das atribuições. No caso brasileiro encontra-se uma complicação adicional, qual seja, uma indefinição no tocante à repartição dos encargos; esta se calca mais nos usos do que na rigidez da legislação. Se não se notasse certo enfraquecimento na capacidade de receita dos Estados, a imprecisão não acarretaria maiores problemas, mas não é este o caso.

Chega-se, assim, à questão central: a “crise financeira” do federalismo, certamente agravada pela Constituição de 1967, impõe o estabelecimento de um poderoso sistema de transferências aos Estados, se se deseja manter a descentralização em alguns serviços públicos. Em relação aos Estados Unidos, a controvérsia sobre o sistema de transferência funda-se na necessidade de alcançar a alocação ótima dos recursos, preservando-se a autonomia estadual. No Brasil, pelas razões já expostas, importa mais a eficiência no desempenho do que a manutenção da federação, já não enquadrável nos conceitos ortodoxos. Cabe analisar, assim, quais as alternativas de suplementação financeira federal aos Estados e respectivas características.

Antes disso, porém, deve ser dito algo acerca dos governos locais; estes coexistem tanto com os Estados unitários como com os federativos. Sua autonomia, entretanto, difere mesmo dentro das federações, que são compatíveis com a existência de governos locais dela desprovidos.²⁸ No Brasil, a autonomia municipal passou a ser realidade, ainda que limitada, a partir de 1946, quando o texto legal e a prática política fizeram dos Municípios uma entidade dotada de certa independência em relação aos governos estaduais, embora bastante dependente do Governo Central. A mais ampla autonomia municipal tem sido, inclusive, apontada como um dos fatores de enfraquecimento do poder estadual.

Só não se alcançou a plenitude autônoma prevista na Constituição de 1946 por força de insuficiência de recursos financeiros, já que as fontes tributárias dos Municípios eram notoriamente mais parcas; o conhecido dispositivo do “excesso de arrecadação”²⁹ raramente foi cumprido e a ajuda federal era deficiente. Com a reforma,

28 O Brasil, sob a vigência da Carta de 1891, poderia enquadrar-se no caso de uma federação em que os governos locais não dispunham de autonomia.

29 Rezava o Artigo 20 da Constituição de 1946: “Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado.”

a receita tributária não sofreu grandes alterações, mas elevaram-se substancialmente as dotações federais e as transferências estaduais, fortalecendo-se financeiramente os Municípios, embora com certa dependência em relação ao Governo Central. Diminuiu, no entanto, a dependência em relação aos Estados, que era um obstáculo maior à autonomia dos governos locais.

Não se trata, entretanto, de problema típico do federalismo fiscal, cabendo aqui apenas referências. O que releva notar é o vigor financeiro dos Municípios, que permitiu se lhes atribuírem tarefas tipicamente locais, antes em mãos dos Estados e da União.

2.3

As Alternativas de Ajuda Federal e Seus Efeitos

Viu-se que, do ponto de vista estritamente econômico, as transferências intergovernamentais de recursos encontram apoio, principalmente, em duas ordens de argumentos: i) a existência de custos e benefícios externos em certos serviços públicos; e ii) a existência de desigualdades na distribuição regional da renda. Dessa maneira, pretende-se com as transferências assegurar um nível de oferta dos serviços que seja considerado desejável em escala nacional e simultaneamente utilizá-las como um dos instrumentos da política distributiva no sentido de garantir a todos os cidadãos um nível mínimo de consumo de certos serviços. Somando-se a isso o desejo de manutenção do sistema federativo, conclui-se que somente através de ajuda federal se poderá pensar em solucionar a crise financeira do federalismo.

Deseja-se, evidentemente, com as transferências, alcançar uma alocação ótima dos recursos sob o prisma nacional sem ferir o federalismo, o que, eventualmente, se constituirá em um conflito de objetivos. Por isso discute-se qual seria a alternativa mais eficaz de transferir os recursos, dadas as metas acima citadas. Nos Estados Unidos, que se destaca como o mais importante campo de aplicação dessas medidas, a literatura pertinente é assaz controversa, não só no que tange às alternativas propriamente ditas, mas, como se verá, mesmo quanto aos objetivos das transferências.

Serão aqui destacadas quatro alternativas,³⁰ em geral consideradas as mais importantes, que vigoram simultaneamente nos Estados Unidos. Tais modalidades têm características distintas no que toca à mecânica de arrecadação, ao impacto sobre a carga tributária, à progressividade, etc.: i) crédito de imposto; ii) suplemento de imposto; iii) dedução de imposto; e iv) participação na arrecadação de imposto.³¹

2.3.1

Crédito de Imposto

O crédito de imposto consiste em que se desconte do total devido ao nível superior de governo o montante já pago ao nível inferior, tratando-se normalmente de tributos com o mesmo fato gerador. Assim é que, nos Estados Unidos, encontra-se a alternativa em uso para os impostos de transmissão *causa mortis* estaduais e federal e o imposto destinado a financiar o seguro-desemprego.³² No Canadá aplica-se aos impostos de renda das pessoas físicas e jurídicas, havendo, entretanto, um limite à concessão de crédito.³³

A alternativa em foco pode ser considerada como das que menos ferem a federação no sentido de que é razoavelmente preservada a autonomia das esferas inferiores de governo. A estas cabe, por exemplo, a decisão de alocação dos recursos, ao contrário do que ocorre em outras alternativas.

Não atende, entretanto, ao objetivo da redistribuição, pois fortalece a capacidade arrecadadora dos Estados proporcionalmente ao seu nível de recursos: arrecadação mais as unidades onde for mais

30 Tais alternativas serão aqui consideradas como "ajuda" no sentido de que se está fugindo da tradicional repartição de receita entre o Governo Federal e os Estados, onde as estruturas tributárias são absolutamente distintas. Reconhece-se aqui, em todos os casos, a necessidade de fortalecimento das receitas estaduais, o que é feito através de concessões da União. A rigor, entretanto, não se trata de uma forma "pura" de ajuda, exceto a última mencionada.

31 As expressões correspondem, respectivamente, às inglesas *tax credit*, *tax supplement*, *tax deduction* e *tax sharing*.

32 Cf. M. L. Weldenbaum, "Federal aid state and local governments: the policy alternatives", *Revenue sharing and its alternatives: what future for fiscal federalism?* vol. II, (Washington, D. C.: Joint Economic Committee Congress of the United States, 1967), p. 656.

33 Cf. John Due, *op. cit.*, p. 327.

elevado o nível de atividades, o que dá um caráter de redistribuição “perversa” à sistemática, pois se alargarão as desigualdades entre os Estados.

Adicionalmente, poderia contribuir para alterações das receitas, de maneira a permitir que os Estados atuassem no ramo da estabilização. Se o imposto a ser creditado fosse, por exemplo, o imposto sobre a renda, que é tipicamente anticíclico, ele se tornaria mais importante em todas as unidades subordinadas e estas também teriam tributos operando como estabilizadores automáticos. Isto só é possível quando o imposto é progressivo; uma queda no nível de atividades seria imediatamente acompanhada de um alívio da carga tributária, estimulando, dessa forma, a procura global. Os impostos sobre vendas não possuem tal característica, o que faria com que a modificação fosse benéfica. Pouco teria a ver, entretanto, com as principais motivações das transferências.

No Brasil, esta sistemática não vem sendo aplicada, embora na prática se assemelhe à permissão aos Estados de receberem o produto da retenção na fonte do imposto sobre a renda de seus funcionários.³⁴

2.3.2

Suplemento de Imposto

O suplemento de imposto consiste na aplicação de alíquotas distintas para mais de uma esfera de governo, sobre um mesmo tributo. Ao Governo Federal caberia a determinação do imposto e de sua alíquota básica, enquanto as esferas inferiores adicionariam sua própria alíquota.

Se o tributo fosse a renda, ter-se-ia eliminado o problema da inelasticidade dos impostos estaduais em relação à renda; além disso, similarmente à fórmula anterior, a ajuda tomaria a forma de receita própria dos Estados, como convém às federações.

Contrariamente ao crédito de imposto, porém, isto pode levar a uma competição entre os Estados pela localização das atividades econômicas, já que as unidades são livres para a imposição das alí-

³⁴ Trata-se, na verdade, de outra sistemática: a imunidade fiscal.

quotas adicionais. As unidades com maiores recursos poderão fixar alíquotas mais baixas, atraindo assim novas indústrias, enquanto as unidades que impuserem alíquotas mais elevadas estarão concorrendo para a evasão das atividades. Dessa forma, a tributação suplementar atinge rapidamente o seu teto suportável, dada a mobilidade do fator capital e particularmente quando é instituída entre Estados e Municípios (governos locais), o que é bem freqüente nos Estados Unidos. É bastante clara a maior mobilidade do capital em nível local, onde serão muito reduzidos os custos da transferência e praticamente não haverá problemas em relação ao mercado.

O fenômeno tem ainda implicações no que toca ao objetivo da redistribuição: a tributação suplementar, por si só, não atende ao objetivo em foco, já que cada unidade continuaria dependendo da sua própria capacidade de arrecadação. Além disso, como se viu acima, a existência da competição tributária agravaria o problema da desigualdade; o que provavelmente ocorreria é que as unidades governamentais com maiores necessidades seriam precisamente aquelas que não poderiam suportar uma fuga das atividades industriais, obrigando-se a instituir alíquotas que pouco representariam em termos de recursos adicionais. Isso talvez signifique que o suplemento de imposto não poderá ser uma alternativa que, aplicada isoladamente, se constitua em uma solução.

Uma vantagem adicional diria respeito a problemas de ordem administrativa: uma vez que se trataria de um único tributo, poderiam ser unificadas as tarefas de coleta e fiscalização, as quais ficariam a cargo da entidade superior — no caso, a mais eficiente. Ao mesmo tempo, garantir-se-ia a execução dos serviços pelas esferas inferiores, usualmente consideradas as mais adequadas para isso.

2.3.3

Dedução de Imposto

A fórmula acima é utilizada nos Estados Unidos em todos os níveis de governo e consiste em deduzir de determinado imposto

um montante já pago de outros tributos. Não se confunde com o crédito de imposto, já que este não altera as exigibilidades tributárias do indivíduo, ao contrário do que ocorre com a dedução, que as faz diminuir.

Nos Estados Unidos, funciona nos dois sentidos: em relação ao imposto sobre a renda são permitidas deduções de impostos estaduais e alguns Estados permitem dedução do imposto sobre a renda federal. É óbvio que, se depender das magnitudes de cada um dos fluxos, pode ser que nem venha a existir ajuda federal sob esta rubrica. Não obstante, se as deduções do Governo Federal forem mais importantes, pode-se ter um efetivo alívio na carga tributária, permitindo que os Estados sejam beneficiados.

Similarmente ao crédito de imposto, permite ao Governo Federal exercer influência sobre a estrutura tributária dos Estados. Estes comporão a estrutura dos impostos tornando mais ponderáveis os que são dedutíveis, o que poderá ou não ser benéfico aos Estados, dependendo da mobilidade de tributo escolhida.

Não traz consigo problemas referentes à administração, já que não há novas taxas a cobrar, nem projetos a aprovar ou fiscalizar. Além disso, não induz à concorrência tributária, pois cabe à União determinar os impostos dedutíveis, o que leva a uma uniformidade no benefício para as esferas inferiores. Essa uniformidade, porém, faz com que a alternativa examinada não tenha nenhum caráter redistributivo; o total deduzido dependerá, evidentemente, do total arrecadado e este é usualmente proporcional ao nível de atividades, de maneira que a ajuda federal estaria se realizando sem alteração das desigualdades regionais.

2.3.4

Participação na Arrecadação de Imposto

A modalidade referida envolve a coleta de impostos por parte da esfera de governo de nível mais elevado e a posterior distribuição entre as demais esferas, segundo algum critério previamente estabelecido. Apresenta a vantagem de se utilizar da entidade mais eficiente em termos de coleta dos impostos, combinada com a descentralização no que toca ao dispêndio. Aproveitam-se as economias de escala do lado da arrecadação, evitando-se as deseconomias do lado de exe-

cução dos serviços.³⁵ Garante, além disso, a participação dos níveis inferiores de governo nos impostos de mais alta elasticidade-renda, o que, com o país em crescimento, significa um montante crescente de renda. Como se viu, poder-se-ia com isso evitar o agravamento da chamada crise financeira do federalismo.

Esta é, sem dúvida, a alternativa mais largamente utilizada,³⁶ podendo apresentar diversas formas de execução, em particular no que toca a dois aspectos: i) repartição do montante entre as unidades subordinadas; e ii) estabelecimento de programas específicos vinculados aos recursos transferidos.³⁷

Ambos os aspectos prendem-se à hierarquia dos objetivos que são perseguidos; se a ponderação maior couber ao objetivo redistributivo, deve-se ter uma repartição distinta da que se terá quando o objetivo principal for identificado como a alocação ótima dos recursos. Consideram-se, em geral, três critérios de distribuição que podem, naturalmente, ser mesclados: i) proporcional à arrecadação do próprio imposto na unidade recipiendária; ii) proporcional à população e à área da unidade; e iii) inversamente proporcional à renda gerada na circunscrição.

A primeira alternativa, obviamente, desconsidera o objetivo da redistribuição; transferindo maior volume de recursos para as unidades mais ricas, estará agravando os problemas relativos à desigualdade. Nesse caso, é evidente o predomínio do objetivo de otimizar a alocação sobre o da redistribuição.

O critério de proporcionalidade em relação à população, que muitas vezes é ponderado com a área da unidade beneficiada, busca distribuir os recursos segundo o nível de procura dos serviços públicos. Supondo-se serem população e área os principais determinantes dos gastos públicos, tem-se que o critério seria proporcional

35 Bernard Herber julga que há fortes evidências de que a escala mais eficaz no tocante à arrecadação se situa em nível bem mais elevado do que a correspondente ao dispêndio. Cf. B. Herber, "Techniques for solving intergovernmental fiscal problems, and techniques of fiscal policy; Revenue sharing and its alternatives: what future for fiscal federalism?" vol. II (Washington, D. C.: Joint Economic Committee Congress of the United States, 1967), p. 698.

36 No Brasil existe a partir de 1946, quando se instituiu a distribuição de cotas-partes dos impostos de renda e consumo para os Municípios. Nos Estados Unidos já se encontrava uma certa sistematização em fins do século XIX. Cf. Roy Blough, "Fiscal aspects of federalism", *Federalism mature and emergent*. A. W. MacMahon, ed. (New York: Doubleday & Co., Inc., 1955), pp. 384-405.

37 A análise que se segue poderia ser aplicada *mutatis mutandis* aos demais casos. Inclui-se aqui por ser este o caso mais típico em relação à discussão de critérios.

às “necessidades” da população. Ocorre, porém, que tais recursos têm caráter adicional e, por não se estar levando em conta o total das receitas, o critério não estará, na realidade, atuando no sentido da proporcionalidade. Não é, entretanto, regressivo *a priori*: apenas desconsidera as desigualdades da distribuição regional da renda.

O terceiro critério concede maior peso ao objetivo da redistribuição, transferindo maior parcela de recursos, em termos relativos, às unidades mais pobres; se for utilizado isoladamente, ter-se-á o objetivo redistributivo puro. Isto, entretanto, não costuma ocorrer, dadas as motivações das transferências, as quais são mais amplas do que os propósitos redistributivos.

Os critérios mistos revelarão a hierarquia dos objetivos também pelas ponderações respectivas e costuma-se atribuir maior peso à população. Este é, sem dúvida, o principal determinante dos gastos públicos, mas a inclusão da renda dá maior precisão ao critério.³⁸ Além disso, há fortes indícios de que as variações da população urbana são mais significativas do que as da população total, se se pretende extrair um indicador da procura dos serviços públicos.

O segundo aspecto mencionado revela-se notavelmente mais importante e prende-se à discussão acerca da vinculação das transferências. Estas podem ser condicionais ou incondicionais, situando-se a diferença no fato de a entidade que transfere os recursos estabelecer ou não a obrigatoriedade de aplicação em algum serviço específico. A vinculação pode ainda vir acompanhada de dispositivos que exijam das entidades receptoras participação no dispêndio com suas receitas próprias. Assim, as transferências condicionais comportam duas categorias: as que exigem contrapartida na despesa e as que não o fazem.

Não é difícil apreender a motivação de tais dispositivos. No caso das transferências condicionais teme-se que as entidades receptoras se desviem da alocação ótima, considerada nacionalmente. Além disso, a ajuda deve de preferência cingir-se aos serviços públicos onde existam externalidades, isto é, onde ocorra a possibilidade de afastamentos do nível de equilíbrio do dispêndio, devido à presença de custos e benefícios externos. É razoável, portanto, que se discriminem os programas contemplados.

No que toca à exigência de contrapartida de recursos próprios nas aplicações das transferências, teme-se, basicamente, que estas venham a substituir a fonte local, em vez de se constituir em um

³⁸ O critério em uso no Brasil incorpora população, área e renda.

montante de caráter adicional, para determinados serviços. Em outras palavras, pretende-se garantir que, com as transferências, efetivamente elevar-se-á o nível da oferta dos setores desejados. Além disso, teme-se uma distorção ainda maior, qual seja, que o influxo de recursos induza a esfera inferior de governo a aliviar sua própria carga tributária, não atuando as transferências como um instrumento de solução para a "crise financeira".

Parece claro que os temores não podem ser tachados como absolutamente destituídos de fundamento; as esferas inferiores de governo, por estarem mais próximas dos contribuintes, estão mais sujeitas às pressões destes, e compromissos de natureza política podem interferir na arrecadação. A par disso pode ocorrer também que alguns serviços já se situem em um nível de oferta considerado satisfatório pelos usuários ou pelos administradores,³⁹ caso em que a vinculação sem a respectiva contrapartida fatalmente acarretaria uma mera substituição das fontes de financiamento.

É claro que a estes argumentos se contrapõe o relativo à interferência indébita do Poder Central; julga-se, por vezes, que as esferas locais de governo têm melhores condições de conhecer e aferir as aspirações dos usuários e a elas adaptar a estrutura de oferta. Não esquecer, além disso, o fato de que as transferências vinculadas são, de certa forma, incompatíveis com o puro federalismo, ferindo as tradições norte-americanas de autonomia estadual. No caso brasileiro, entretanto, este argumento pouco teria a ver com a realidade, pois, como se sabe, inexistem tradições de autonomia dos Estados e a presença do Governo Federal sempre se fez marcante, atuando diretamente e não apenas através da concessão de ajuda.

Hirsch⁴⁰ sugere uma análise diagramática para que se entrevejam alguns efeitos das transferências. A Figura 1 contém no eixo vertical o montante de recursos aplicados nos bens públicos e, no eixo horizontal, os recursos da comunidade devotados às atividades privadas. A linha AB é a reta de orçamento da comunidade: ou se despende OA em atividades de governo ou OB em atividades privadas.

Dada uma função de preferência do governo local, tem-se a repartição de recursos: P_1 para o setor privado e LG_1 para o setor público. Se a entidade recebe uma transferência incondicional no montante de AD, a nova linha de orçamento será DE,⁴¹ e se tan-

39 Embora não seja esta a visão da esfera superior de governo.

40 Cf. Werner Hirsch, *The Economics of State and Local Government*, (New York: McGraw Hill Book Company, 1970), pp. 129-131.

41 Note-se que o máximo de dispêndio em relação ao setor privado continua sendo OB, já que as transferências se destinam exclusivamente a gastos públicos.

genciará uma curva de indiferença em nível superior. O novo ponto de equilíbrio (TG_2, P_2) traduz um maior dispêndio em serviços públicos, mas é fácil observar que a participação da entidade receptora caiu de LG_1 para LG_2 , que é o resultado da diferença $TG_2 - AD$. Tem-se aí a racionalidade da instituição da obrigatoriedade de contrapartida: dada uma transferência livre, é provável que parte dela seja utilizada em substituição às fontes locais de recursos, o que permitirá uma expansão das despesas privadas de P_1 para P_2 , sendo ambos os efeitos considerados indesejáveis pela entidade doadora.

Não obstante, se a transferência for função da participação do governo recipiendário, nada se pode garantir. A linha de orçamento será agora CB, e na figura o novo ponto de equilíbrio representa um aumento da participação local de LG_1 para LG_3 , acarretando, naturalmente, uma queda nas despesas privadas de P_1 para P_3 . No caso ilustrado, a ajuda estimulou as despesas locais, mas poderia ter ocorrido o contrário. O padrão de preferências poderia ser tal que o efeito-renda suplantasse o efeito-substituição, causando uma queda na participação local, como vemos na Figura 2, onde se passa de LG_1 para LG_2 . Não há, portanto, uma resposta clara; este resultado é significativo, pois se com as transferências vinculadas à contrapartida se pretende basicamente fugir do problema anterior, não é garantido o sucesso da medida.

Caso se considere que em cada um dos eixos se está medindo dispêndio em um determinado serviço público, ter-se-á então, na Figura 1, o resultado de uma transferência vinculada e com obrigatoriedade de contrapartida. Verifica-se que, com a introdução da ajuda, varia a relação entre os montantes de recursos alocados em cada um dos serviços, afastando-se do padrão que vigoraria se a transferência não fosse vinculada. A transferência vinculada, portanto, distorce os padrões locais de alocação de recursos, o que é outra faceta da queixa generalizada sobre a intervenção indevida do Poder Central.⁴²

Convém lembrar, entretanto, que isto não é nada surpreendente, visto que a presença das externalidades traz em seu bojo um conflito entre objetivos locais e objetivos nacionais e as vinculações existem para garantir o arbítrio da esfera superior sobre seus recursos

42 Scott contra-argumenta dizendo que a posição referida é a de máxima satisfação dos contribuintes federais, que prefeririam que a decisão do dispêndio fosse tomada pelo Poder Central. Cf. A. D. Scott, "The evaluation of federal grants", *Económica*, vol. XIX, nº 3, (nov. 1952) pp. 377-393.

Fig. 1

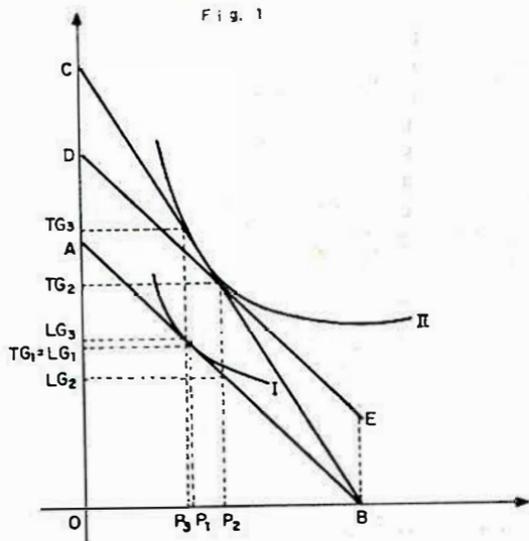
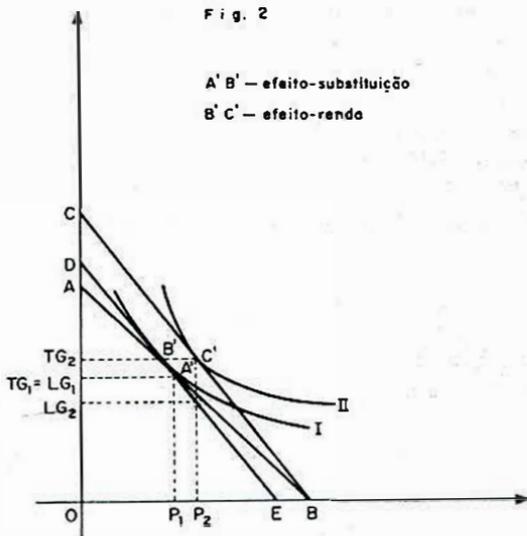


Fig. 2

A' B' - efeito-substituição

B' C' - efeito-renda



transferidos. Como já se disse, se o interesse primordial é a elevação do nível de oferta de determinados serviços, as vinculações assumem um caráter de indispensabilidade.

No caso brasileiro encontram-se todas as modalidades de vinculações aqui descritas. A obrigatoriedade de contrapartida, conquanto não se encontre expressa, é óbvia no caso dos impostos únicos, cujas cotas transferidas só podem ser aplicadas em despesas de capital; exige-se, assim, que as esferas recipiendárias arquem com as despesas correntes. A *rationale* é invariável: como nos demais casos, teme-se um mau uso dos recursos, em particular um estímulo ao empreguismo. Esse tipo de vinculação também é encontrado nos Estados Unidos e costuma ser bastante criticado pelos que vêem as despesas correntes e de capital como um todo, já que a cada montante de capital aplicado corresponderá uma determinada soma de gastos correntes, que serão necessários para a operação do serviço.⁴³ Ademais, parece bastante claro que, depois de alguns anos de recebimento de transferências de capital, a pressão sobre a receita do Estado no sentido de dirigi-la para as despesas correntes correspondentes tornar-se-á insuportável.

2.3.5

Os Objetivos Redistributivos e o Princípio da Equidade Fiscal

Já foram feitas diversas referências à presença de objetivos de caráter redistributivo em tal ou qual modalidade de ajuda. O tópico, entretanto, merece um comentário mais extenso.

Os dispositivos relativos à participação de recursos locais, acima citados, não atendem eficientemente ao objetivo da redistribuição, qualquer que seja o critério de repartição utilizado. Se for o de proporcionalidade inversa à renda do Estado, a obrigatoriedade de contrapartida exigirá um esforço ainda maior, já que as unidades mais pobres provavelmente receberão um montante bastante expressivo em relação à sua receita própria. Se for qualquer outro critério que desconsidere as desigualdades regionais do nível de renda, o Estado

43 Cf. R. Adams e N. Singer, "Intergovernmental fiscal relations and efficiency analysis". *Revenue sharing and its alternatives: what future for fiscal federalism?* vol. II, (Washington, D. C.: Joint Economic Committee Congress of the United States, 1967), p. 1065.

estará sendo duplamente penalizado, pois terá de drenar recursos próprios para receber certos montantes que acarretarão um aumento das desigualdades.

Note-se que a expressão “objetivo redistributivo” pode possuir múltiplos significados. No caso em que se trata de instrumentos de finanças públicas não se deve utilizá-lo em um contexto mais amplo, no sentido de que não será com apenas tais instrumentos que se solucionarão problemas de distribuição de renda regional. O que se quer é elevar o nível de receita do setor público das unidades, com o objetivo de garantir uma oferta mínima de certos serviços a todos os contribuintes. Chega-se, assim, a uma conceituação do objetivo redistributivo: trata-se tão-somente de atender ao preceito de equidade fiscal. Como bem notou Buchanan em seu clássico artigo, a recomendação de “tratamento fiscal igual para iguais” não deve ser entendida como abrangendo apenas o lado dos tributos, mas também com o aspecto da oferta dos serviços públicos.⁴⁴ Em outras palavras, uma mesma carga tributária não significa necessariamente a igualdade fiscal, pois pode corresponder a dois níveis distintos de oferta, rompendo-se, dessa forma, o preceito acima citado. Para Buchanan, é nesse contexto que um poderoso sistema de transferências se torna necessário, dado o objetivo da equidade fiscal: permitir que se alcancem níveis idênticos de oferta dos serviços públicos para idênticas cargas tributárias.

O debate, entretanto, é infundável: para McLure, por exemplo, problemas de equidade fiscal não se devem misturar com os do federalismo fiscal.⁴⁵ Os objetivos de redistribuição devem ser atendidos por outros instrumentos da política econômica do governo, fiscal e monetária, e a solução da “crise financeira” estaria no fortalecimento da capacidade de arrecadação das esferas inferiores, através da imposição de taxas sobre a maior parte dos serviços, agora oferecidos gratuitamente. Isso somente seria possível caso fossem eficazes as medidas redistributivas, em especial no que toca ao alívio da carga tributária federal sobre as famílias de baixo nível de renda. A vantagem óbvia seria a eliminação de todos os problemas que vêm sendo aqui discutidos acerca da modalidade das transferências, critérios de distribuição, etc. A par disso, tem-se que os bens semipúblicos, precisamente por não serem bens públicos puros, amoldam-se melhor à modalidade de remuneração típica das atividades privadas, cuja vantagem é a relação mais precisa entre o preço e o nível e a qualidade do serviço oferecido.

44 Cf. J. Buchanan, “Federalism and fiscal equity”, *American Economic Review*, vol. 40, nº 4, (dezembro, 1950) pp. 583-599.

45 Cf. C. McLure, “Revenue sharing: alternative to rational fiscal federalism?”, *Public Policy*, vol. XIX, nº 3, (verão, 1971), pp. 457-478.

O objetivo redistributivo seria ainda inadequado para que se o incluísse nas motivações das transferências, dado o fato de que as desigualdades da distribuição de renda dizem respeito, basicamente, à distribuição pessoal da renda. McLure julga que se poderia mesmo atingir o objetivo contrário, isto é, transferir renda de habitantes pobres de regiões ricas para os habitantes ricos de regiões pobres, ou ainda de ricos para ricos, o que não é obviamente, o que se deseja.⁴⁶

Na discussão acima mencionada parece evidente, pelo menos, uma conclusão: não será através dos mecanismos de transferências que se solucionarão os problemas de desigualdades de renda, o que, entretanto, não é um motivo suficientemente forte para que se ignore o problema. Pelo fato de não ser este o instrumento mais adequado para a política distributiva, não se deverá implantar um sistema de transferências que possua caráter de regressividade.

46 Não é difícil imaginar essa situação: basta que se transfiram recursos de acordo com o critério de proporcionalidade inversa ao nível da renda, vinculando-os a serviços cuja oferta é praticamente inacessível aos habitantes pobres (educação superior, por exemplo).

III O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS

3.1 A Evolução do Sistema Tributário Nacional

A organização tributária do País só veio a tomar feição coerente a partir de meados da década de 30, mais precisamente a partir da Constituição de 1934, que delimitou expressamente os tributos federais, estaduais e municipais.¹ Embora essa Carta tenha tido uma vida breve, suas características mais significativas foram mantidas, tanto na Constituição de 1937 como na de 1946: impostos de competência privativa dos Municípios, criação do imposto sobre vendas e consignações, estabelecimento de um teto às alíquotas do imposto de exportação (competência estadual),² instituição do imposto sobre a renda, etc.

Até a década de 30, com as atividades econômicas do País voltadas predominantemente para o exterior, não havia grandes preocupações em dotar o sistema tributário de maior racionalidade

1 Constituição de 1934, Artigos 6º, 8º e 13.

2 Nas Constituições de 1934 e 1937 o teto era de 10% e na de 1946 caiu para 5%.

e abrangência. Bastava que fossem convenientemente coletadas as taxas que incidiam sobre o comércio exterior, isto é, basicamente os impostos sobre a exportação e a importação, para que se tivesse assegurada a parcela mais importante da receita tributária. Como se desejava fortalecer os Estados, a Carta de 1891 promoveu a repartição de tais tributos, cabendo o de exportação aos Estados e o de importação à União. Tal partilha, como se sabe, manteve-se até recentemente, quando se transferiu o de exportação para a União.³ Estima-se que nos primeiros anos do século ambos os impostos eram responsáveis por mais da metade das receitas federais e estaduais separadamente,⁴ cabendo a outra metade aos demais impostos e taxas, que chegavam a dezenas. A competência exclusiva da União recaía ainda sobre o imposto do selo, direitos de entrada e saída de navios e taxas sobre os correios e telégrafos federais. Aos Estados cabiam os impostos sobre a propriedade rural e urbana, sobre a transmissão de propriedade e sobre as indústrias e profissões, também possuíam um imposto do selo (sobre seus negócios) e as taxas dos correios e telégrafos estaduais.⁵

Com a depressão internacional e o deslocamento do pólo dinâmico, os impostos sobre o comércio exterior passaram a perder importância progressivamente: em 1930, cada um deles respondia por menos da metade da receita tributária de sua respectiva esfera.⁶ Tornou-se necessária uma reestruturação do sistema tributário que, adquirindo contornos mais precisos em 1946, somente voltou a sofrer alterações de substância quinze anos depois, com a Emenda Constitucional nº 5.

A Constituição de 1891 não discriminava rendas em favor dos Municípios, as quais eram estabelecidas à discrição dos governos estaduais. Como era de esperar, as unidades de governo local não chegaram a desfrutar de grande volume de recursos, enquanto alguns Estados se tornaram financeiramente pujantes: no quadriênio 1927-30, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul detinham cerca de 68% do total das receitas estaduais,⁷ corroborando o que foi dito na seção anterior acerca da operacionalidade da federação.

No sistema instituído em 1946, repetiam-se quase todas as disposições da Constituição de 1934. Cabia à União decretar impostos sobre: i) importação de mercadorias de procedência estrangeira; ii)

3 Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965.

4 Cf. Dennis J. Mahar, "Fiscal Federalism in Brazil" (Dissertação doctoral inédita, Universidade de Flórida, 1970), p. 146.

5 Constituição de 1891, Artigos 7º e 9º.

6 Cf. Dennis J. Mahar, *op. cit.*, p. 146.

7 Antiba! V. Villela e W. Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira* (Rio de Janeiro: IPEA, 1973).

consumo de mercadorias; iii) produção, comércio, distribuição, consumo, exportação e importação de lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos, minerais e energia elétrica.⁸ Aos Estados cabia a imposição de tributos sobre: i) propriedade territorial, exceto a urbana; ii) transmissão de propriedade *causa mortis*; iii) transmissão de propriedade imobiliária *intervivos*; iv) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industriais; e v) exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro.⁹ Aos Municípios, finalmente, pertenciam os impostos: i) predial e territorial urbano; ii) de licença; iii) de indústrias e profissões; e iv) sobre diversões públicas.¹⁰

Como se disse, esta repartição não é muito diferente das propostas nas Cartas de 1934 e 1937. Na verdade, as duas alterações mais relevantes dizem respeito à passagem do imposto sobre combustíveis dos Estados para a União e ao desaparecimento do imposto cedular sobre a renda dos imóveis rurais, pertencente aos Municípios. É, na década de 50, assim, que se consolida o sistema tributário, possibilitando ao setor público, e em especial à União, ampliar sua parcela na geração da renda nacional.

Instituiu-se simultaneamente o primeiro programa de ajuda federal sistematizada, estabelecendo o Artigo 15 que 10% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda seria distribuído em partes iguais aos Municípios, excluídos os das capitais. Impunha-se, ao mesmo tempo, uma aplicação obrigatória, isto é, uma vinculação, ainda que vaga: pelo menos metade do montante recebido deveria ser aplicada em benefícios de ordem rural. Note-se que a ajuda aos Estados não se enquadrava nesse dispositivo, o que é bastante sintomático do espírito da Constituinte de 1946, mais preocupada em ampliar e garantir a autonomia municipal do que em fortalecer o sistema federativo. A vinculação estabelecida, por outro lado, não visava senão a atender às costumeiras e generalizadas queixas sobre o descaso do Governo Federal pelo setor agrícola, o que, aliado à suposta vocação rural do País, se afigurava como um contra-senso.

Outra fonte externa de recursos municipais foram os 30% do excesso de arrecadação, já mencionados,¹¹ e que se constituíram em um dispositivo inócuo, de vez que raramente foi cumprido; e quando o era, o atraso de um ou dois anos, combinado com a situação infla-

8 Constituição de 1946, Artigo 15. Note-se que o imposto único SIEE somente viria a ser cobrado a partir de 1955.

9 Constituição de 1946, Artigo 19.

10 Constituição de 1946, Artigo 29.

11 Cf. Seção 2.3, Capítulo II.

cionaria, fazia com que a contribuição se tornasse irrelevante para a maior parte dos Municípios. Na realidade, a par da pouca disposição dos governos estaduais em transferir tais recursos, os obstáculos eram consideráveis, a começar pela quantificação do valor básico: o total das rendas locais de qualquer natureza. Poucos foram os Estados que cumpriram tal dispositivo regularmente, de modo que ele não se constituiu em uma fonte estável de receita.

Aos Estados garantiu-se um razoável montante de arrecadação, através do fértil imposto sobre vendas e consignações (IVC), que se tornou o mais importante do País. Os demais impostos estaduais viram sua arrecadação cair em termos reais, ao longo do período em que o sistema esteve vigente, concorrendo para isso um conjunto de fatores. Como se sabe, os impostos que recaem sobre pessoas jurídicas são de mais fácil arrecadação e controle do que aqueles que recaem sobre as pessoas físicas. Além disso, a elevação do nível de atividade, sem que, simultaneamente, ocorresse expansão análoga da máquina arrecadadora, tornou mais fácil a evasão e a sonegação. Ao mesmo tempo, a alta persistente dos preços tornou inexpressivos certos tributos, em particular os que recaíam sobre a propriedade imobiliária, que exigiriam uma atualização anual dos valores tributáveis, de caráter individual, dada a ausência de mecanismos de correção monetária. Deve ainda ser mencionada a perda de dinamismo do imposto de exportação, por força da estagnação dos valores desta, refletindo o relativo fechamento da economia brasileira no decorrer da década de 50: sua arrecadação caiu em termos reais ao longo do período 1951-64, bastando mostrar que, enquanto a arrecadação do IVC crescia mais de 100 vezes, a do imposto de exportação não aumentou sequer 50 vezes. Dessa forma, o IVC, que em 1951 já representava 77% do total das receitas dos Estados, em 1964 era responsável por mais de 90% desse total.

Alcançam-se os primeiros anos da década de 60, assim, com as finanças estaduais apoiadas por um único tributo, do qual costumava ser apontado pelo menos um grave defeito: o fato de a tributação recair sobre todas as operações, isto é, a "incidência em cascata", gravando mais pesadamente os produtos que passavam por maior número de transações intermediárias e tornando inevitável a bitributação sempre que havia transferência de Estado. Com tudo isso, as receitas estaduais realizaram um razoável desempenho: em 1951, representavam 38% do total agregado das receitas federais, estaduais e municipais, e em 1964 o percentual elevou-se para cerca de 45%.¹²

12 FGV/IBRE, Centro de Estudos Fiscais — *O Setor Público Brasileiro* — Caderno Estatístico 1947/66, (Rio de Janeiro, s. d.)

Em nível municipal, a evolução não foi muito diferente, com a agravante de que não havia um tributo que se pudesse constituir em suporte básico das finanças municipais. Os impostos sobre a propriedade, embora dotados de potencialidade, muitas vezes não chegaram sequer a ser efetivamente cobrados e, quando o eram, os índices de evasão revelavam-se elevadíssimos. A ajuda federal foi instituída sob um critério notoriamente falho, desconsiderando todas as eventuais diferenças entre os Municípios, tornando as cotas inexpressivas para os Municípios mais populosos, que seriam provavelmente os que mais necessitariam de recursos adicionais. O referido critério é ainda apontado como estimulante da criação de Municípios, que se multiplicaram rapidamente nos anos 50, chegando a cerca de 4.230 em 1963, quando não eram mais que 1.894 em 1950.¹³ É fácil compreender a origem do estímulo, pois bastava que se instituíssem os Municípios para que se tivesse garantido o recebimento de certo montante, em geral suficiente para cobrir um mínimo das despesas necessárias ao funcionamento da máquina administrativa. Encontravam-se Municípios cuja receita própria não superava 10% do total da cota-parte, o que significava, na prática, que era a ajuda federal responsável pelas finanças municipais.

O crescimento da população urbana, aliado à elevação da renda, à alta elasticidade-renda da procura da maior parte dos serviços e às características acima mencionadas do sistema tributário, geraram uma profunda deterioração das finanças públicas dos Municípios, a qual, por sua vez, foi responsável pela primeira grande reforma tributária. A tônica da Emenda Constitucional nº 5, de novembro de 1961, não é outra senão o fortalecimento das receitas municipais: elevou-se o montante de ajuda federal, adicionando-se aos 10% do imposto sobre a renda, 15% do imposto de consumo, e transferindo-se a vinculação já existente para este total. Além disso, retiraram-se da competência estadual, passando para os Municípios, os impostos territorial-rural e de transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*. A primeira medida é um claro indício da inexpressividade da cota-parte para os Municípios mais importantes, enquanto as transferências de competência são também a constatação de uma situação de fato: como, na prática, as finanças estaduais se apoiavam somente no IVC, a perda dos dois tributos não as afetaria muito e, por outro lado, ambos os impostos poderiam constituir-se em boa fonte de recursos para os Municípios.

O raciocínio acima descrito, embora simplista, era justificável: em 1960, a arrecadação nacional dos dois impostos transferidos re-

13 Cf. IBGE, *Divisão Territorial do Brasil*, (Rio de Janeiro, 1965), p. 281. O número posteriormente diminuiu, com a anulação de centenas de atos de criação.

presentava apenas 3% do produto da arrecadação do IVC e, por outro lado, equivalia a 6% do imposto de renda. Desse modo, a transferência de competência deveria equivaler, a grosso modo, a uma elevação de 60% da ajuda federal.¹⁴ Somando-se a isso os 15% do imposto de consumo, que representavam, no mesmo ano, o dobro da cota-parte então vigente, tem-se um substancial fortalecimento das receitas municipais.

É curioso observar, entretanto, que as medidas postas em prática não atacaram, sequer superficialmente, os problemas que se manifestaram no decorrer dos primeiros quinze anos de experiência efetiva do sistema tributário. Aparentemente, ter-se-ia julgado que o simples influxo de recursos adicionais eliminaria as dificuldades que se verificavam, e assim os principais problemas permaneceram intocados. Foi mantido o critério de iguais cotas-partes para todos os Municípios, o que, como se viu, carece de significado econômico, não se podendo mesmo atribuir-lhe um forte caráter redistributivo.

Da mesma forma, acrescentar novos impostos, em vez de investigar as causas do fraco desempenho das receitas municipais, que já contavam com tributos produtivos, é certamente optar por uma solução de caráter provisório. No caso específico, acrescentou-se um outro inconveniente, qual seja a ineficiência do aparelho arrecadador em nível municipal, certamente maior do que em nível estadual. A transferência do imposto sobre a propriedade territorial rural, em particular, foi bastante criticada, mesmo dentro do Congresso Nacional, por se julgar que os administradores municipais não teriam o poder coercitivo dos estaduais ou federais.

Por tudo isso a Emenda nº 5 não atingiu seus objetivos senão parcialmente; na verdade, funcionou apenas como um instrumento capaz de adiar a eclosão de uma crise de maiores proporções, mas não capaz de evitá-la. Subsidiariamente, atuou como um estímulo ainda maior à proliferação de Municípios, já que se elevou a cota-parte dos impostos, sem alterar o critério de distribuição.

Ocorreu, entretanto, um fenômeno notável: a partir de 1962, a União deixa de entregar as cotas com regularidade, contribuindo ainda mais para o descrédito do sistema. Na verdade, o sistema de partilha estatuído pela Emenda nº 5 nem chegou a entrar em vigor, pois em 1962 e 1963 desconsideraram-se os 15% do produto da arrecadação do imposto de consumo, em 1964 os Municípios nada receberam e em 1965 receberam apenas 18% do valor da cota-parte, entregues, ainda assim, com atraso. É claro que estas circunstâncias apressaram

14 Considerando-se o agregado municipal, já que, obviamente, a repartição dos dois impostos não era feita igualmente entre os Municípios.

a necessidade de se alterar a sistemática vigente, pois a defasagem no pagamento já representava, por si só, uma perda substancial de recursos, dada a persistente elevação dos preços.

Nesse ínterim, nova troca de competência se realizou: a Emenda Constitucional nº 10, de 1964, estabeleceu que cabia à União o imposto territorial-rural, embora coubesse aos Municípios o produto da arrecadação. Como se disse, a idéia foi dotar o referido tributo de um aparelho arrecadador supostamente mais eficaz e simultaneamente utilizar o imposto como um dos instrumentos para eventuais reformas no sistema de propriedade fundiária.

A Emenda Constitucional nº 18,¹⁵ finalmente, reformou em substância o sistema tributário, assentando-lhe contornos definitivos, pois as Constituições de 1967 e 1969 pouco alteraram os dispositivos constantes da Emenda. Como se viu no primeiro capítulo deste trabalho, ambas as Cartas representavam uma clara tendência centralizadora, notável também no que toca ao sistema tributário, pois foi consideravelmente alargada a competência da União. O fortalecimento financeiro da União, a par dos aspectos ideológicos já discutidos, referentes à federação e à centralização, tinha ainda como *rationale* a necessidade de integrar com efetividade a política fiscal no domínio da política econômica, o que naturalmente exigiria o controle absoluto do Governo Federal. Assim, optou-se por estreitar a competência tributária das esferas inferiores do governo, ampliando simultaneamente a participação dos Estados e Municípios nas rendas federais.

3.2

O Sistema Tributário Vigente

3.2.1

Características Gerais

Seguindo a linha de raciocínio acima descrita, a União passou a contar, especificamente, com dez tributos enumerados na Constituição:¹⁶

15 Promulgada a 1º de dezembro de 1965.

16 Emenda Constitucional nº 1, Artigo 21.

- i) imposto sobre a importação de produtos estrangeiros;
- ii) imposto sobre a exportação de produtos para o estrangeiro;
- iii) imposto sobre a propriedade territorial-rural;
- iv) imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR);
- v) imposto sobre produtos industrializados (IPI);
- vi) imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguros e títulos e valores mobiliários;
- vii) imposto sobre serviços de transporte e comunicações;
- viii) imposto sobre combustíveis e lubrificantes (IUCL);
- ix) imposto sobre energia elétrica (IUEE);
- x) imposto sobre minerais.

Aos Estados couberam os impostos sobre:

- i) transmissão, a qualquer título, de bens imóveis; e
- ii) operação relativa à circulação de mercadorias (ICM).¹⁷

Aos Municípios, finalmente, atribuiu-se a instituição de impostos sobre:

- i) propriedade predial e territorial urbana; e
- ii) serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados (ISS).¹⁸

Dessa forma, não apenas a União recebeu os impostos já existentes sobre exportação e propriedade territorial-rural, como instituiu para si novos tributos, como os que incidem sobre operações de crédito, serviços de transporte e comunicações e minerais. O imposto sobre produtos industrializados, como se sabe, veio substituir o imposto de consumo, com a nova característica de não-cumulatividade.

A transferência de competência do imposto de exportação teria como justificativa a necessidade de o tributo integrar a política comercial do Governo Federal; a alegação, embora procedente, peca por certo exagero, pois já se viu a reduzida importância do referido tributo. Não cabe, portanto, a afirmativa de que o imposto de exportação nas mãos dos Estados poderia perturbar a política de comércio exterior da União. Pode-se dizer, por outro lado, que permanecendo a competência estadual perde-se um possível instrumento

¹⁷ Emenda Constitucional nº 1, Artigo 23.

¹⁸ Emenda Constitucional nº 1, Artigo 24.

de política econômica e que, ademais, por uma questão de consistência, é razoável atribuir tal tributo à União.

Dos impostos criados pela Emenda nº 18 e de competência da União, apenas o de minerais tem sua arrecadação distribuída aos Estados e Municípios, na proporção de 90% e segundo critério de proporcionalidade em relação à produção, retendo a União apenas 10%. Do imposto territorial-rural retém o Governo Federal 20%, à guisa de cobertura dos custos de lançamento e arrecadação.

Os Estados recuperaram o imposto de transmissão *intervivos* e viram substituído o IVC pelo ICM, cuja maior novidade é a taxação sobre um *quantum* assemelhado ao valor que se adiciona, abastendo-se o montante pago em cada uma das operações anteriores, ainda que o tenha sido em outro Estado. A maior racionalidade desta forma de cobrança é bastante óbvia, embora seja também evidente que os Estados não industrializados sofreriam uma queda em sua arrecadação, relativamente à sistemática antes em vigor.

Dos Municípios foram eliminados todos os tributos, à exceção do predial e territorial urbano, e criado o imposto sobre serviços, cuja potencialidade era desconhecida. É fora de dúvida, entretanto, que, por recair sobre atividades do setor terciário que ainda não tinham sido tributados por outras esferas de governo, só seria um imposto bastante produtivo nos Municípios de elevado nível de atividades, onde o referido setor assume certa importância. Na verdade, tem-se uma agregação dos impostos de indústrias e profissões e sobre diversões públicas, cobrados numa base mais coerente. Não há dúvida, porém, que o tributo não se revelou muito produtivo, pois já em dezembro de 1968 o Decreto-lei nº 406 alargava o campo de incidência do imposto.

Uma inovação de caráter geral diz respeito ainda à aludida tendência à centralização, que se manifestou fortemente em todos os sentidos: não são mais os Estados e Municípios que determinam as alíquotas de seus próprios impostos, mas sim o Senado Federal e algumas vezes por proposta do Presidente da República. Tem a União, portanto, pleno comando sobre o sistema tributário, cabendo-lhe determinar, com certa precisão, a carga tributária em todos os níveis de governo.

No que toca aos impostos federais, as diferenças não foram muito significativas, destacando-se, como se viu, a troca do imposto de consumo pelo de produtos industrializados, adicionando-se a característica da não-cumulatividade deste, o que, mantidas as alíquotas, acarretaria inevitavelmente uma queda na arrecadação. Ocorreu, entretanto, elevação das alíquotas, mas isso não impediu que o referido tributo visse diminuída a sua participação no total das receitas fe-

derais: em 1964 o imposto de consumo era responsável por cerca de 50% da receita tributária e em 1969 a participação do IPI reduzira-se a menos de 30% .

Podem ser sintetizadas, assim, as principais características do novo sistema tributário: de um lado, há enfraquecimento das finanças estaduais e locais, com o concomitante fortalecimento do Governo Central; de outro, tal característica se situa tão-somente como um instrumento para se alcançarem determinados objetivos, como: a) racionalidade do sistema tributário; b) eficiência do aparelho fiscal, notadamente o arrecadador; e c) maior efetividade da política econômica. Não se esqueceu, todavia, de optar por uma certa descentralização da execução dos serviços públicos, transferindo-se para os Estados e Municípios uma soma bem mais significativa do que aquela anteriormente consagrada à repartição.

3.2.2 As Transferências de Impostos Federais ¹⁹

A já citada Emenda nº 18 finalmente liquidou com o antigo sistema de cotas-partes, que já se deteriorara, e o substituiu pelos Fundos de Participação, cuja constituição é semelhante à sistemática antiga: 20% do produto da arrecadação dos impostos de renda e de produtos industrializados pertenceriam aos Estados e Municípios, que se obrigariam a aplicar metade do montante recebido em formação de capital.

Dos 20%, metade se destinaria à constituição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e os 10% restantes perfariam o Fundo de Participação dos Municípios. Uma das inovações, como se viu, foi a introdução dos Estados no programa de ajuda, realizada por se temer uma queda substancial na arrecadação em algumas unidades federadas, com a troca do IVC pelo ICM.

Note-se que os 20% certamente representariam um montante superior, em termos reais, aos 25% da antiga sistemática, não só devido ao crescimento da arrecadação no período, como também por se

19 Esta seção apoiou-se em trabalho inédito de Jorge V. Monteiro e Maria da Conceição Silva. "As Transferências de Receita entre União, Estados e Municípios — 1960-1968", (Mimeog., IPEA, 1969).

garantir efetividade no recebimento das cotas. Grande parte dos entraves burocráticos foi eliminada pela própria redação do texto constitucional, considerando-se os 20% como receita dos Estados e Municípios, não sendo, portanto, receita orçamentária da União. Não obstante, o referido percentual somente vigorou em 1968; em 1967 estabeleceu-se que a parcela da União seria de 86%, e o Ato Complementar nº 40, de 30-12-68, reduziu ainda mais: 5% para o FPE, 5% para o FPM e 2% reservados para a constituição de um Fundo Especial.²⁰

Não se alteraram ao longo do período os critérios de distribuição, os quais representam a inovação mais importante. Tais critérios derivam, em grande parte, das idéias contidas no chamado Plano Heller, tornado público nos Estados Unidos no decorrer de 1964²¹ e que propunha uma maciça ajuda federal aos Estados, sob o sistema de percentual de arrecadação de tributo federal.

O FPE é distribuído aos Estados, Distrito Federal e Territórios²² segundo um critério que envolve área, população e renda *per capita*, e pode ser explicitado segundo a fórmula abaixo:

$$Q_{it} = (0,05 Fe) \sum_i a_i + [(- 0,05)] Fe \sum_k k_i, \text{ sendo}$$

Q_{it} = cota do Estado i no período t

Fe = Fundo de Participação dos Estados

a_i = superfície do Estado i

k_i = coeficiente individual de participação = $f_i \cdot j_i$

f_i = fator representativo da população, calculado com base na participação da população do Estado i na população total do País.

j_i = fator representativo da renda *per capita* do Estado i , calculado com base no inverso do índice relativo à renda *per capita* de cada entidade, tomando-se como 100 a renda *per capita* média do Brasil.

Atribui-se, dessa forma, igual peso à população e à renda *per*

20 Tais dispositivos foram ratificados pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

21 Para um sumário do plano, ver James Plummer, "Federal state revenue sharing", *Southern Economic Journal*, vol. XXXIII, nº 1, (julho, 1966), pp. 120-126.

22 A partir de 1969.

capita, sendo os dois índices, efetivamente, os que melhor expressam as “necessidades” da população, isto é, o nível da procura dos serviços públicos. Os 5% que se distribuem segundo o critério da área procuram também atender a um indicador de necessidade: é razoável esperar níveis mais elevados de dispêndio, por força das maiores distâncias, em setores como transportes, comunicações, etc.

Já se viu, no entanto, que os indicadores incorporam objetivos de certa forma distintos, no sentido de que a utilização do nível de renda atende ao objetivo redistributivo, o que não ocorre necessariamente com os indicadores população e área. Como os fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita* têm igual peso, poder-se-ia deixar de alcançar o objetivo redistributivo, caso, por exemplo, os Estados mais ricos fossem muito mais populosos. De qualquer modo, o uso da população no critério contribui, em geral, para uma certa neutralização dos objetivos da redistribuição.

A inclusão dos territórios federais, efetivada a partir de 1969, representa uma certa distorção, pois não se tem, no caso, ajuda financeira às unidades federadas, já que os territórios integram a administração central. Dessa forma, sua entrada no Fundo equivale a uma diminuição no montante da ajuda federal e à simultânea elevação dos recursos da União.

O coeficiente representativo da população é calculado segundo a participação de cada unidade no total do País, atribuindo-se-lhe um fator, que vem discriminado no Quadro III.1.

QUADRO III.1

CÁLCULO DO FATOR REPRESENTATIVO DA POPULAÇÃO

População Estado/População País	Fator
I — Até 2%	2,0
II — Acima de 2%, até 5%	
a) pelos primeiros 2%	2,0
b) para cada 0,3% mais	0,3
III — Acima de 5%, até 10%	
a) pelos primeiros 5%	5,0
b) para cada 0,5% mais	0,5
IV — Acima de 10%	10,0

FONTE: Lei nº 5 172/66.

Nota-se assim que o critério de cálculo iguala todos os Estados que possuem participação superior a 10%, o que, incidentalmente, atua em favor do objetivo redistributivo, pois o Estado mais populoso é também o mais rico e conta com quase 20% da população do País. Além de São Paulo, encontra-se Minas Gerais na faixa superior.

O cálculo do fator representativo do inverso da renda *per capita* vem discriminado no Quadro III.2, observando-se os menores valores relativos aos fatores multiplicadores.

QUADRO III.2

CÁLCULO DO FATOR REPRESENTATIVO DO INVERSO DA RENDA *PER CAPITA*

Inverso do Índice	Fator
até 0,0045	0,4
de 0,0045 até 0,0055	0,5
de 0,0055 até 0,0065	0,6
de 0,0065 até 0,0075	0,7
de 0,0075 até 0,0085	0,8
de 0,0085 até 0,0095	0,9
de 0,0095 até 0,0110	1,0
de 0,0110 até 0,0130	1,2
de 0,0130 até 0,0150	1,4
de 0,0150 até 0,0170	1,6
de 0,0170 até 0,0190	1,8
de 0,0190 até 0,0220	2,0
acima de 0,0220	2,5

FONTE: Lei nº 5 172/66.

Sabe-se que o índice do qual se extrairá o inverso é o da renda relativa à média brasileira, tomando-se esta como 100. Assim, a amplitude de variação do quadro é de 45 a 220, isto é, todos os Estados cuja renda *per capita* seja pelo menos superior ao dobro da média nacional terão seu fator de população diminuído em 60%. Inversamente, os Estados cuja renda *per capita* não ultrapasse 45% da média nacional têm o seu fator de população multiplicado por 2,5, formando então o coeficiente final. Caso a

renda *per capita* do Estado seja igual à média nacional (inversão de 0,0095 até 0,0110), o fator multiplicador é 1,0, mantendo-se o coeficiente da população. Dessa forma, tem-se atendido ao objetivo da redistribuição: o maior coeficiente de população — 10 — pode tornar-se ou 4 ou 25, o que é um razoável intervalo.

O Fundo de Participação dos Municípios reparte-se em dois montantes: 10% são destinados às capitais dos Estados e os 90% restantes distribuem-se aos demais Municípios. Originalmente, estavam incluídos os Municípios das capitais no FPM, mas com o Ato Complementar nº 35, de fevereiro de 1967, alterou-se a disposição, com vigência a partir do referido mês, significando, na prática, que as capitais estiveram sempre presentes, pois a vigência dos Fundos iniciava-se em janeiro de 1967.

Aos Municípios do interior, a distribuição calca-se apenas no critério de população e aparentemente a única razão para não se considerar a renda é a inexistência de informações seguras a respeito.

A determinação da cota é estabelecida segundo a fórmula:

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

Q_{it} = cota que cabe ao Município i no período t ;

F_M = Fundo de Participação dos Municípios;

h = fator representativo da população.

A maneira de calcular o coeficiente é análoga ao do FPE, embora mais simples. O Quadro III.3 sintetiza o cálculo de n .

Nota-se que, semelhantemente ao FPE, nivelam-se os Municípios a partir do nível de 100 000 habitantes; o último censo acusou 94 Municípios com população acima dessa marca (incluindo-se o Rio de Janeiro e o das capitais), o que não é um número significativo. Há, no entanto, algumas diferenças expressivas entre cidades incluídas

nesse conjunto, não só em termos dos serviços públicos requeridos, mas também no que toca aos Municípios que integram as áreas metropolitanas, cujos problemas adquirem certo caráter de especificidade.

QUADRO III.3
CÁLCULO DO FATOR REPRESENTATIVO
DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR

Número de Habitantes do Município	Coeficiente
a) até 10 000, para cada 2 000 ou fração excedente	0,2
b) acima de 10 000, até 30 000 pelos primeiros 10 000 para cada 4 000 ou fração excedente +	1,0 0,2
c) acima de 30 000, até 60 000 pelos primeiros 30 000 para cada 6 000 ou fração excedente +	2,0 0,2
d) acima de 60 000 até 100 000 pelos primeiros 60 000 para cada 8 000 ou fração excedente +	3,0 0,2
e) acima de 100 000	4,0

FONTE: Lei nº 5 172/66.

As cotas que se destinam aos Municípios das capitais são rateadas segundo critério idêntico ao do FPE, isto é, em função da população e da renda *per capita*:

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

Q_{it} = cota que cabe à capital i no período t ;

$$k_i = f_i \cdot j_i$$

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

j_i = fator representativo da renda *per capita* do respectivo Estado, idêntico ao previsto na Lei nº 5.172 para o FPE.

O fator representativo da população é calculado segundo discriminação contida no Quadro III.4 abaixo:

QUADRO III.4

CALCULO DO FATOR REPRESENTATIVO DA POPULAÇÃO DAS CAPITAIS

Participação Percentual do Município	Fator
I — Até 2%	2
II — De 2% até 5%	
a) pelos primeiros 2%	2
b) para cada 0,5% ou fração excedente +	0,5
III — Acima de 5%	5

FONTE: Ato Complementar nº 35/67.

Observa-se que diminuiu a amplitude do intervalo de variação do fator representativo da população, mantendo-se a mesma escala para o fator representativo da renda *per capita*, o que significa estar-se concedendo maior peso ao objetivo de redistribuição. Se vigorasse a mesma tabela referente ao FPE, o coeficiente da Guanabara seria de 4 e não de 2, como tem sido, isto é, sua cota dobraria, bem como a de São Paulo, o que obviamente faria diminuir as cotas das capitais dos Estados mais pobres. Dessa forma, a distribuição às capitais revela-se mais igualitária do que o FPE, não obstante os critérios serem idênticos.

Não há dúvida de que a utilização da renda *per capita* do Estado se dá somente em virtude da inexistência de informações em nível municipal, pois nada indica que prevalecem sempre os mesmos

valores para o Estado como um todo e para a capital. É digno de nota o fato de que se encontram situações absolutamente distintas no que toca à importância relativa dos Estados: o Município de São Luís, por exemplo, contém apenas 9% da população do Estado, enquanto em Manaus o percentual se eleva para 33%, tal como em São Paulo. Não é surpreendente, portanto, que se encontrem algumas distorções oriundas dos critérios estabelecidos, o que será posteriormente analisado.

A partir de 1969 houve um remanejamento dos percentuais e a criação do Fundo Especial (FE), a ser distribuído aos Estados segundo critérios distintos dos demais Fundos. Estabeleceu-se o FE, por se temer que a redução dos percentuais determinada pelo Ato Complementar nº 40 causasse grandes dificuldades aos Estados mais pobres, que são os que mais dependem das cotas do Fundo.

Dessa forma, determinou-se que pelo menos 75% do montante à disposição do Fundo seriam obrigatoriamente destinados aos Estados do Norte e Nordeste, sem critérios prefixados; exigia-se ainda que as cotas fossem integralmente aplicadas em despesas de capital. O Fundo tem sido distribuído para os Estados das referidas regiões e mais Mato Grosso, Goiás e Espírito Santo, este sendo o único da Região Leste, dada sua peculiaridade relativa ao baixo nível de renda *per capita*, inferior à de Estados nordestinos.

A partir de 1968 surgiu ainda o consenso de que as aplicações das cotas não vinham seguindo os padrões considerados desejáveis pelo Governo Federal, o que teria sido uma das causas da diminuição dos percentuais e ainda de um maior controle e fiscalização. Simultaneamente, começou-se a estabelecer mais rígidas vinculações, que cobrem agora cerca de 50% do total dos recursos disponíveis.

As normas atualmente vigentes foram estabelecidas pelo Poder Executivo, através do Decreto nº 69 775, de 13 de dezembro de 1971, e são praticamente comuns aos Estados e Municípios.

A parcela mínima que deve ser destinada a despesas de capital varia segundo a receita orçamentária de 1970: para os Municípios em que não ultrapasse Cr\$ 10 milhões, o percentual é de 30%, bem como para os Estados cuja receita não seja superior a Cr\$ 400 milhões. Para os demais, mantém a obrigatoriedade de despender pelo menos metade em formação de capital.

Obriga-se ainda que se apliquem pelo menos 20% em educação e 10% em saúde e saneamento. Os Estados e o Distrito Federal devem ainda observar duas outras vinculações: 10% em despesas de apoio à agricultura e abastecimento e 10% para a constituição de fundos de desenvolvimento.

Os Estados têm, portanto, 50% do total recebido já comprometidos para aplicação em diversos setores, enquanto para os Municípios, o percentual vinculado baixa para 30%. Note-se que o último diploma legal regulando a matéria revela-se notavelmente mais flexível, permitindo aplicações conjuntas de Municípios e também de Estados e Municípios. Procura ainda estimular a aplicação conjunta de Municípios que integrem regiões metropolitanas, o que parece ser de suma importância, no sentido de se caminhar para uma racionalização do dispêndio nessas áreas, cujos problemas administrativos assumem a proporção de caos.

Não resta dúvida, por outro lado, que a menor rigidez não veio senão sancionar uma situação de fato, pois alguns dispositivos de decretos anteriores somente eram cumpridos com rara dificuldade.

As vinculações estabelecidas têm claramente o objetivo de contemplar áreas prioritárias, mas algumas dúvidas subsistem. Inicialmente, já se viu ser discutível a supremacia do Governo Federal na escolha dos setores, pois as unidades federadas devem estar mais atentas aos problemas de desequilíbrio entre oferta e procura. É fora de dúvida, por outro lado, que a padronização dos percentuais representa uma mera aproximação, pois as diferenciações regionais são notáveis, não podendo ser desconsideradas. Cabe examinar, assim, quais têm sido os efeitos das vinculações, em termos de orientação da oferta dos serviços públicos, o que será feito posteriormente.

As tarefas de fiscalização e controle repartem-se entre o Ministério do Planejamento e o Tribunal de Contas da União. Àquele cabe a análise dos planos de aplicação dos Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios com população superior a 50 000 habitantes. Ao TCU compete a prestação de contas das mesmas entidades e também dos Municípios com população inferior a 50 000 habitantes, os quais estão dispensados da exigência de apresentação de planos de aplicação.

A análise dos planos de aplicação e da prestação de contas tem sido até agora cumprida apenas parcialmente e com certo atraso. Isso se deve, basicamente, a deficiências no quadro de pessoal de ambas as instituições envolvidas, que se viram subitamente com estas tarefas adicionais. Espera-se, contudo, uma mudança dessa situação, pois a partir do corrente ano os planos de aplicação vão cobrir um período de dois anos, podendo assim sofrer uma análise mais demorada. No que toca à prestação de contas, não ocorrerá o mesmo, pois estas devem ser anuais, por força de lei. No entanto, espera o TCU modernizar seus métodos, para que se vença o atraso, a esta altura considerável.

Além dos fundos de participação, integram o sistema de

transferências de tributos federais os impostos sobre lubrificantes e combustíveis, energia elétrica e minerais. Tais transferências são inteiramente vinculadas e muitas vezes não se fazem sequer sob a forma de entradas de moeda, razões por que assumem um caráter distinto do das que foram examinadas.

Dos três, os dois primeiros são substancialmente mais importantes, e entre esses avulta claramente o IUCL, cuja arrecadação é quase dez vezes maior que a do IUEE. O IUCL, como se viu, já fora criado quando da elaboração da Constituição de 1946²³ e conseqüente reorganização do sistema tributário e desde então tem sido a principal fonte de recursos dos governos para a execução de seus programas de transportes, em especial rodoviários.

O IUCL incide sobre a produção, importação, circulação, distribuição e consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; é adicionado ao preço dos derivados produzidos pelas refinarias e o seu cálculo é feito em função do custo médio CIF das importações de óleo bruto. O custo em moeda estrangeira é a média ponderada dos preços CIF verificados nas importações de óleo bruto do trimestre anterior, sendo a conversão realizada à taxa cambial prevista para o período de vigência dos novos preços. A partir de 1956²⁴ a incidência passou de base específica para ser *ad valorem*.

A distribuição do produto da arrecadação tem-se alterado ao longo dos anos, em particular na década de 60; o Quadro III.5 descreve a evolução dos coeficientes de distribuição da receita, a partir de 1948.

As parcelas que tocam ao DNER, Estados e Municípios compõem o Fundo Rodoviário Nacional, que tem sofrido alterações de pouca monta a partir de 1953, mantendo-se o percentual em torno dos 75-80%, embora com certa perda para os Estados e Municípios.

As cotas são distribuídas trimestralmente pelo DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), segundo um mesmo critério para Estados e Municípios, e que se subdivide em duas categorias: a) produtos importados ou produzidos com óleo importado: a distribuição se faz em função direta da população (peso 0,40), consumo de derivados de petróleo (0,40) e superfície (0,20); b) derivados produzidos com óleo cru nacional, proporcionalidade em relação à população (0,36), ao consumo (0,36), à superfície (0,18) e à produção de óleo cru, xisto ou condensados (0,10).

O que se procura, basicamente, é distribuir segundo um critério

23 Decreto-lei nº 2.615, de 21 de setembro de 1940.

24 Lei nº 2.975, de 26 de novembro de 1956.

QUADRO III.5

EVOLUÇÃO DOS COEFICIENTES DE DISTRIBUIÇÃO DA
RECEITA DO IUCL
1948-1971

P e r í o d o	RFFSA	PETROB.	FRN	DNER	EST.	MUN.	AEROP.	MME	DNPM	CNEN
1948/52 ¹	—	—	1,00	0,40	0,48	0,12				
1953/56 ²	—	0,25	0,75	0,30	0,36	0,09				
1957/64 ³	0,10	0,15 ⁴	0,75	0,40	0,36	0,09				
1965/66 ⁵	0,11	—	0,89	0,356	0,427	0,107				
1967 ⁶	0,094	0,144	0,762	0,439	0,234	0,061	0,028			
1968 ⁷	0,08	0,125	0,795	0,395	0,32	0,08	—			
1969 ⁸	0,08	0,12	0,795	0,395	0,32	0,08	—	0,002	0,003	
1970 ⁹	0,08	0,08	0,795	0,395	0,32	0,08	0,02	0,002	0,013	0,01
1971 ¹⁰	0,08	0,08	0,795	0,395	0,32	0,08	0,02	0,002	0,013	0,01

1 — Lei nº 302/48.

2 — Lei nº 1 749/52.

3 — Lei nº 2 975/56.

4 — Suprimida a partir de 1962 e revigorada em 1967.

5 — Lei nº 4 452/64.

6 — Decreto-lei nº 61/66.

7 — Decreto-lei nº 343/67.

8 — Decreto-lei nº 555/69.

9 — Decreto-lei nº 1 091/70.

10 — Decreto-lei nº 1 147/71.

misto de contribuição local à receita e nível de “necessidades”, medidas pela população e área.

Exige-se dos Estados e Municípios a instituição de uma seção administrativa que tenha a atribuição específica de construção, melhoramento e conservação de estradas de rodagem e ainda a aplicação integral da cota em estradas de rodagem.²⁵ Assim, toda a cota só pode ser despendida como despesa de capital, cabendo à entidade recipiendária manter o órgão com suas próprias receitas.

Tanto os Estados como os Municípios devem prestar contas ao DNER, cabendo aos departamentos estaduais de rodagem a remessa dos relatórios municipais; obviamente, o recebimento das cotas está condicionado à aprovação das contas estaduais e municipais.

As obrigações das esferas inferiores de governo são bastante extensas e minuciosas, cabendo ao DNER não só o controle de todas as atividades, como ainda a expedição de instruções. Trata-se, em suma, de um sistema em que ocorre a descentralização somente na execução do serviço; em outras palavras, as autarquias estaduais e municipais funcionam menos como departamentos de seu governo do que como seções do DNER, o que tem assegurado harmonia e estabilidade ao sistema. Ver-se-á, posteriormente, que os índices relativos à oferta de serviços de transportes rodoviários são os que mais se aproximam de padrões considerados satisfatórios, em relação aos demais setores.

O imposto único sobre energia elétrica foi criado pela Lei nº 2 308, de 1954, embora sua instituição já estivesse prevista na Constituição de 1946, incidindo sobre a energia elétrica entregue ao consumo. Tem menor importância do que o IUCL, tanto no que toca aos montantes arrecadados, como também quando se comparam as contribuições aos programas a que se destinam. Assim, o IUEE representou apenas 10% do total de recursos disponíveis para investimento da ELETROBRÁS, em 1970.²⁶ Esta situação tende a permanecer inalterada, visto que se prevê que aquela relação será de 19% no período 1970-74.²⁷

O IUEE é cobrado segundo o quilowatt-hora de energia elétrica consumida, na base *ad valorem* da tarifa fiscal,²⁸ que é de 47% para

25 Art. 5º da Lei nº 302, de 13 de julho de 1943 e Art. 4º do Decreto 1.379-A, de 11 de setembro de 1962.

26 ELETROBRÁS, *Relatório Anual*, 1970 s.p.

27 ELETROBRÁS, *Orçamento Plurianual do Setor de Energia Elétrica*, 1970-74, p. 20.

28 Decreto nº 68.419, de 25 de março de 1971.

os consumidores residenciais e de 22% para os consumidores industriais e comerciais, incidindo, porém, sobre estes, um empréstimo compulsório em favor da ELETROBRÁS que equivale a um adicional de 35% sobre o valor da fatura sem o imposto — vale dizer, quase dobra o imposto a ser pago.

Deduzidos 0,5% para as despesas de arrecadação e fiscalização a cargo do Ministério da Fazenda, a receita líquida do imposto é creditada ao BNDE, que a distribui da seguinte forma:

a) 37% creditados em conta de movimento à ordem da ELETROBRÁS;

b) 2% creditados em conta de movimento à ordem do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE);

c) 60% em consignação para oportuna distribuição aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios; e

d) 1% em conta de movimento à ordem do Ministério das Minas e Energia.

Os 37% acima referidos constituem uma das parcelas do Fundo Federal de Eletrificação, enquanto os 60% compõem o sistema de transferências às esferas inferiores de governo. Desse total, 5/6 serão distribuídos aos Estados, Distrito Federal e Territórios, e 1/6 aos Municípios. Torna-se claro, assim, que dificilmente as cotas municipais terão alguma relevância em relação ao total da receita.

A repartição dos dois montantes entre as esferas de governo segue o mesmo critério. Este envolve cinco indicadores, a saber: I) 60% do montante proporcional à população; II) 20% proporcional à superfície territorial; III) 2% à produção efetiva de energia elétrica, e IV) 3% à área inundada pelos reservatórios das usinas geradoras, desde que seja não inferior a 20 km². Diferentemente do IUCL, portanto, o critério distributivo procura atender de preferência às necessidades em vez de repartir segundo a contribuição de cada unidade ao pagamento do imposto.

A receita é totalmente vinculada, devendo ser entregue à sociedade de economia mista geradora ou distribuidora de energia na unidade em questão, ou transformar-se em conta especial do respectivo governo. A aplicação deve ser, preferencialmente, no investimento em serviços de energia elétrica; caso a unidade federada ou Município não seja concessionário de serviços de energia elétrica, deve adquirir ações de sociedades de economia mista do setor.²⁹

29 Poderá, ainda, aplicar a cota em financiamento a empresas de energia elétrica, desde que o contrato seja aprovado pelo DNAEE, ou em aplicação na rede de iluminação pública, vedadas as despesas de custeio.

Procura-se, dessa forma, fornecer recursos para que os Estados e Municípios, obrigatoriamente, invistam no setor, cabendo a centralização ao Governo Federal. A maioria dos Estados constituiu sociedades de economia mista geradoras de energia elétrica e, contrariamente, a maior parte dos Municípios tornou-se acionista da ELETROBRAS ou de sua congênera estadual. Para os Municípios, assim, não chega a se constituir em receita adicional, já que de regra são servidos por empresa federal ou estadual.

Tais aplicações são controladas pelo DNAEE, o qual tem poderes para bloquear o pagamento das cotas, caso se comprove alguma irregularidade. Em relação às sociedades de economia mista, possui o DNAEE a mesma atribuição, variando apenas as irregularidades: a) deixar de recolher o imposto único, e b) não pagar as faturas de compra de energia elétrica. Além disso, não obstante tratar-se, na prática, de uma receita adicional sem vinculação com os orçamentos estaduais e municipais, é consignada nestes, sofrendo, portanto, os controles usuais, externos e internos.³⁰

Tem-se, finalmente, o imposto sobre minerais do País, cujos fato gerador e incidência têm modelos semelhantes aos dos demais impostos únicos. Sua arrecadação, no entanto, é bastante menos significativa, alcançando somente cerca de 2% do total da receita dos três impostos únicos. Como se distribuem aos Estados e Municípios 90% do produto da arrecadação, verifica-se que para a União nada representa, na prática, o tributo.

Para os Estados, a receita transferida também carece de importância, só sendo relevante em alguns Municípios. Na verdade, não se trata senão de um reflexo das baixas tarifas *ad valorem* que incidem sobre as operações relativas a minerais: 17% para as águas minerais, 7% para o ferro, 1% para os minerais nobres e pedras semipreciosas e preciosas e 4% para os demais minerais, percentuais aplicados sobre o valor tributável, tal como definido em lei.³¹

Os critérios de distribuição são bastante simples, revertendo totalmente para as unidades produtoras. Os 90% que cabem aos Estados e Municípios repartem-se em 70% para aqueles e 20% para os últimos, diretamente proporcionais à arrecadação. Em outras palavras, do total que se arrecada em determinado Estado, 70% pertencem a este, ou ao Estado produtor, e 20% ao Município onde se efetivou a produção. Dos 10% pertencentes à União, a receita referente a operações com o carvão é atribuída à Comissão do Plano

30 Decreto nº 68.419, Art. 32.

31 Decreto-lei nº 1.038, de 21 de outubro de 1969.

do Carvão Nacional e o restante ao Departamento Nacional de Produção Mineral.

As normas de aplicação são também menos complexas, ocorrendo, na prática, uma única vinculação, qual seja, a obrigatoriedade de aplicação em despesas de capital. Os Estados devem aplicar em investimentos ou financiamentos que visem a desenvolver o setor, enquanto os Municípios podem aplicar em educação, saúde pública, assistência social, energia elétrica, construção de estradas ou qualquer outro setor que beneficie direta ou indiretamente a mineração. Observa-se, portanto, um largo campo de aplicações permissíveis. Devem, não obstante, apresentar um plano de aplicação, em que se mencionam os setores escolhidos e o valor do investimento em cada um deles, nada impedindo que se concentre em apenas um setor.

Além do plano de aplicação, Estados e Municípios devem ainda prestar contas das despesas realizadas ao Ministério das Minas e Energia, o qual poderá sustar a liberação das cotas, caso se detecte alguma irregularidade.

Cabe ainda fazer referência às transferências vinculadas à educação. Desde a Carta de 1946 obriga-se as empresas à manutenção de serviços de ensino primário: o inciso III do artigo 168 estabelecia que “as empresas industriais, comerciais e agrícolas em que trabalhem mais de 100 pessoas são obrigadas a manter ensino primário gratuito para seus servidores e filhos destes”. Tratava-se, na prática, de um encargo trabalhista, recaindo sobre um grupo de empresas que arcaíam com o ônus do fornecimento do serviço.

Foi reduzido o número de empresas que cumpriram o dispositivo legal, levando o Governo Federal a instituir uma contribuição das empresas, em valor correspondente ao custo do ensino dos filhos de seus empregados em idade de escolarização obrigatória, e destinada a suplementar as despesas do setor público com educação elementar.³² Foi, assim, instituído o salário-educação para as empresas vinculadas à Previdência Social, com a contribuição mensal de 2% do salário mínimo por empregado. Pouco depois a taxa foi alterada, passando a ser de 1,4% do salário-contribuição constante da folha de pagamento.³³

O produto líquido da arrecadação de cada unidade da federação era repartido em duas parcelas iguais, uma pertencendo ao próprio governo estadual, que deveria aplicá-la integralmente em educação e a outra em conta vinculada ao Fundo Nacional do Ensino Primário. Além da vinculação à função, estabelecia-se a obrigatoriedade de

32 Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964.

33 Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, regulamentada pelo Decreto nº 57.902, de 21 de março de 1966.

despender parte da cota em despesas de capital: 60% em 1965, 50% em 1966 e 40% de 1967 a 1970.

Além do salário-educação, integravam o Plano Nacional de Educação os recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário³⁴ e o Fundo Nacional do Ensino Médio,³⁵ constituídos por dotações orçamentárias.

Os recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário e o salário-educação (cota federal) eram distribuídos aos Estados de acordo com o critério seguinte: 85% proporcionalmente ao *deficit* de matrículas no Estado, de crianças de 7 a 14 anos; 5%, proporcionalmente ao número de professores diplomados que se encontravam em efetivo exercício e 10% proporcionalmente ao número de alunos matriculados na 3ª série e seguintes das escolas situadas nas zonas rurais e de alunos matriculados na 4ª série e seguintes de escolas situadas nas áreas urbanas.

Os recursos do Fundo Nacional do Ensino Médio eram distribuídos aos Estados de acordo com os critérios abaixo: 20% proporcionalmente à população dos Municípios onde não existia escola de nível médio; 35% na razão direta do número de conclusões do curso primário e na razão inversa da renda *per capita*; 20% proporcionalmente ao número de professores leigos na regência de classe em escolas primárias e 20% da razão direta da população de 11 a 18 anos e inversa do número de oportunidades de ensino gratuito já existentes.

Em 1968 criou-se o Instituto Nacional do Desenvolvimento da Educação e Pesquisa³⁶ (INDEP), que substituiria os programas de ajuda federal e receberia a cota federal do salário-educação,³⁷ mas sua vigência efetiva data de 1970. Os dados que aqui utilizamos calcam-se ainda nos critérios anteriormente vigentes.

3.2.3 As Transferências de Impostos Estaduais

Como viu-se antes, já a Constituição de 1946 estabelecera

34 Decreto-lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942.

35 Lei nº 2.342, de 25 de novembro de 1954.

36 Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968.

37 Recebe ainda dotações orçamentárias, 30% da receita líquida da Loteria Esportiva, 20% do Fundo Especial da Loteria Federal, etc.

transferências de Estados para Municípios: os 30% do excesso de arrecadação mencionados e 40% do produto da arrecadação de qualquer imposto que viesse a ser criado. Nenhum dos dois tipos de transferência chegou a se tornar significativa fonte adicional de receita, por um conjunto de motivos: a) era difícil até mesmo o cálculo das “rendas locais de qualquer natureza”, como definido na Constituição; b) a burocratização excessiva fazia com que se processasse o pagamento aos Municípios com atraso de dois anos ou mais, perdendo substância a receita, dada a situação inflacionária; c) a precária situação financeira da maioria dos Estados estimulava o descumprimento da lei, sem que nada ocorresse; d) raramente foram criados novos impostos, já que os Estados teriam de entregar 60% da receita à União e aos Municípios, etc. Dessa forma, poucos Estados cumpriram o dispositivo constitucional com regularidade, o que fez com que os Municípios não conhecessem essa receita adicional, nem tampouco a proveniente da criação de novos tributos.

Com a reforma tributária, os Municípios passaram a dispor de 20% do ICM arrecadado em sua jurisdição,³⁸ segundo a mesma sistemática dos Fundos de Participação e do imposto de minerais, eliminando os entraves burocráticos: os 20% do produto da arrecadação se constituem em receita municipal, isto é, não há, formalmente, um processo de transferência, pois a parcela municipal não deve ser registrada como receita do Estado. Com isso, a distribuição deve ser feita automaticamente, incluindo-se, aliás, como um dos motivos de intervenção federal o não pagamento das cotas devidas aos Municípios.

Como se viu, o ICM incide, na base *ad valorem*, sobre um *quantum* semelhante ao valor adicionado, sendo não-cumulativo. Suas alíquotas são determinadas pelo Senado Federal e atualmente são uniformes para cada região geoeconômica; variam entre 15% e 18%, podendo ainda variar em cada região os produtos aos quais é concedida isenção.

Se se analisa o mecanismo de transferências como um substituto da sistemática anterior, é inegável a sua superioridade, pelo menos pela sua própria efetividade, em contraste com a ineficiência do

38 O dispositivo constitucional classifica os 20% como receita própria municipal, o que é uma maneira de se “desburocratizar” a entrega (Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, Art. 24 § 8º). No entanto, para fins de análise tal receita será computada como transferência visto que os Municípios não podem fixar alíquotas, conceder isenções intervir na sistemática de arrecadação e fiscalização, tratando-se, em suma, de um tributo estadual.

antigo sistema. Ver-se-á, posteriormente, que tais transferências têm sido, em geral, uma fonte de recursos bastante importante para os Municípios.

Conclui-se, dessa forma, que o sistema vigente de transferências é fundamentalmente um sistema de apoio às finanças municipais, o que, aliás, é coerente com a aludida tendência à centralização, visto ser menor a autonomia municipal. Note-se que todas as demais transferências a Municípios são vinculadas, o que faz aumentar a importância da participação no ICM, que pode ser despendido livremente.

IV

AS TRANSFERÊNCIAS AOS ESTADOS

4.1 Introdução

Os Estados brasileiros, como costuma ocorrer com as federações, não possuem homogeneidade, quer em população, quer em área. Mais notáveis ainda são as diferenças relativas ao nível de atividades, que assumem proporções excessivamente elevadas: sabe-se, por exemplo, que a renda *per capita* da Guanabara é cerca de dez vezes superior à do Piauí, a qual, por sua vez, é 60% da média nordestina.

A desigualdade na distribuição regional da renda é fenômeno conhecido e bastante estudado; há indícios de que tem aumentado ao longo do tempo, não obstante a utilização de alguns instrumentos de política no sentido distributivo.¹ Tal situação haveria forçosamente de repercutir sobre as finanças públicas estaduais, cujos diferenciais também são bastante acentuados. Além disso, o dispêndio do setor público, seja federal, seja estadual, pode ser particularmente adequado

1 Cf. H. L. Gauthier e Robert K. Semle, "Tendências nas desigualdades regionais da economia brasileira, 1947/1966", *Dados*, n° 9, (1972), pp. 103-113.

aos objetivos de redistribuição, razão por que se interligam os problemas.

Na federação aumenta a importância destes aspectos, pela razão óbvia de que os Estados têm maior participação no dispêndio público do que nos países de organização unitária; no caso brasileiro, ainda que não se tenham presentes todas as características que se exige numa federação, não há dúvidas acerca do vulto das finanças públicas estaduais. Maior relevância tem o tema quando se recorda a relativa imprecisão da repartição dos encargos entre as esferas estadual e federal, que ainda vem ocorrendo. Na atualidade, não obstante esteja diminuída a autonomia estadual e correspondentemente restringido o âmbito de atuação, subsistem tarefas tipicamente estaduais, como é sabido. Para esses encargos, as receitas dos Estados devem ser suficientes, a fim de que se garanta um nível mínimo de oferta, não só por razões de cunho social, mas também para que possam ser geradas as precondições que permitam a manutenção de um nível de atividades considerado satisfatório, ou a sua elevação ao longo do tempo. Dado o fato inegável de que os recursos próprios, isoladamente, não bastam para o cumprimento estrito dos encargos, as transferências assumem por força uma posição mais relevante.

A reforma tributária, por outro lado, coerente com as linhas gerais de ação, concedeu maior poder à União e dotou de maior racionalidade o sistema. A dependência da receita própria em relação a um único tributo foi acentuada e simultaneamente ampliado o sistema de transferências. Cabe investigar se tais modificações foram significativas, a ponto de acarretar uma nova situação nas relações intergovernamentais, ou se apenas consagraram tendências que já se manifestavam. Mais precisamente, três aspectos do sistema tributário serão abordados:

- i) as alterações na composição da receita estadual;
- ii) os efeitos das transferências sobre a composição da despesa, tendo em vista a existência de vinculações; e
- iii) os efeitos sobre a distribuição da receita entre os Estados.

A distinção fundamental no que toca à composição da receita é obviamente a relativa à receita própria e às transferências. Além da importância da repartição no que se refere aos problemas de capacidade de dispêndio e autonomia estadual, deve-se lembrar que o comportamento de cada grupo é afetado por fatores distintos. A receita própria estará determinada pela estrutura tributária e pela capacidade de arrecadação, já que a receita tributária representa em média 85% da receita própria. As transferências, por sua vez, têm comportamento menos previsível, pois variarão segundo os critérios

de distribuição fixados pelo Governo Federal, os quais se têm alterado ao longo do tempo.

A análise será realizada ao longo do tempo (1965-70) e dos Estados, para que possam ser captadas as informações básicas referentes aos períodos anterior e posterior à reforma, e ao longo dos Estados, para que se apreenda a situação atual. O Apêndice 1 explicita os dados utilizados e as correções e adaptações que se fizeram necessárias.

4.2

As Alterações na Composição da Receita

A distinção entre receita própria e receita proveniente das transferências não tem apenas o sentido de acentuar os aspectos relativos à dependência de fontes externas de recursos. O estudo da composição da receita total segundo as duas grandes categorias adquire maior importância quando se verifica a existência da vinculação de uma parcela considerável das transferências não só a programas específicos mas também a despesas de capital. Dessa forma, uma alta relação transferências/receita total significa que os Estados não poderão dispor livremente de seus recursos, não lhes cabendo a decisão acerca do seu destino.

Examinando-se em conjunto, verifica-se não ter ocorrido com a reforma um aumento da participação das transferências na receita total: ao contrário, em 1970 a relação é inferior à que prevaleceu em 1965. Esse fato, no entanto, deve-se basicamente à presença de São Paulo e Guanabara, que, sendo responsáveis por 56,9% das receitas estaduais, tiveram essa participação reduzida no período. A inspeção dos valores individuais revela um panorama bastante diverso: com exceção de São Paulo, Guanabara e Mato Grosso,² nos demais Estados essa participação se manteve mais ou menos estável (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Goiás) ou apresenta grandes elevações no período.

2 A situação peculiar de Mato Grosso, São Paulo e Guanabara pode ser explicada pelas altas taxas de crescimento da receita própria no período, e pelo fato de que ocorreu a partir de 1967 uma diminuição das cças estaduais do IUCL, uma importante transferência para os Estados de nível elevado de atividades e/ou grande superfície.

Os maiores níveis de dependência, bem como as mais altas taxas de crescimento da relação no período, pertencem às Regiões Norte e Nordeste, cujos níveis de receita própria não só são os mais baixos, como também pouco cresceram no período considerado. Na verdade, verifica-se forte correlação inversa entre a relação transferências/receita total e o nível de renda *per capita* estadual, o que se explica pelo fato de que as transferências possuem um componente relacionado inversamente ao nível de atividades (FPE), enquanto todas as categorias que formam a receita própria correlacionam-se positivamente com aquele.

Na Região Norte, as transferências responderam em 1970 por 56,5% da receita total, enquanto em 1965 o percentual era de 37,0%. Na Região Nordeste, a elevação ocorrida no período foi também considerável: 25,6% em 1965 e 33,3% em 1970. Pelo menos em dez Estados da federação, as transferências representavam, em 1970, mais de 1/3 dos recursos totais e em seis deles (dentre os quais dois de mais baixo nível de renda) a relação supera os 40%: Amazonas (59,5%), Pará (54,1%), Maranhão (59,4%), Piauí (66,9%), Rio Grande do Norte (46,4%) e Sergipe (54,1%). Fica evidenciada a forte correlação inversa com o nível de atividades já aludida, o que pode ser interpretado como um indício de que não se trata de problema relativo ao esforço de arrecadação, mas ligado à capacidade de arrecadação. Tal como em relação aos Municípios, os argumentos que se apóiam na eficiência do aparelho administrativo, em especial a máquina arrecadadora, perdem força com o decorrer do tempo: em outras palavras, a adaptação teria sido incompleta ainda em 1968, mas não o seria certamente em 1970. Parece lícito, portanto, imputar-se o fenômeno às características do sistema, no que toca às fontes próprias de receita dos Estados.

Como podemos ver no Quadro IV.2, a receita tributária constituiu-se na parcela mais importante da receita própria estadual, representando para o conjunto dos Estados 84,4% da mesma em 1969. Por sua vez, a receita tributária é explicada basicamente pela receita de impostos (95% da receita tributária para o conjunto dos Estados em 1969), da qual o elemento mais importante é a arrecadação do ICM a partir de 1967 (96,5% da receita de impostos em 1969) e a arrecadação do IVC até 1966 (95,0% da receita de impostos em 1966). As demais fontes de receita própria dos Estados são constituídas pela receita patrimonial, receita industrial, receitas diversas, que, juntamente com a receita tributária, somam as receitas correntes, e pela receita de capital (Operações de Crédito, Alienação de Bens

QUADRO IV.1

PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS E DA RECEITA PRÓPRIA NA RECEITA TOTAL

Estados	1965		1966		1967		1968		1969		1970	
	RP	T										
NORTE	63,0	37,0	61,9	38,1	48,1	51,9	41,4	58,6	46,8	53,2	43,5	56,5
Amazonas	61,4	38,6	58,7	41,3	45,1	54,9	40,8	59,2	42,5	57,5	40,5	59,5
Pará	64,3	35,7	64,5	35,5	50,4	49,6	42,0	58,0	50,1	49,9	45,9	54,1
NORDESTE	74,4	25,6	76,1	23,9	69,2	30,8	59,7	40,3	65,7	34,3	66,7	33,3
Maranhão	56,0	44,0	55,9	44,1	42,3	57,7	31,1	68,9	40,3	59,7	40,6	59,4
Piauí	57,3	42,7	59,4	40,6	45,7	54,3	34,1	65,9	38,3	61,7	33,1	66,9
Ceará	77,5	22,5	77,8	22,2	64,4	35,6	55,5	44,5	64,9	35,1	65,7	34,3
R. G. do Norte	82,0	18,0	79,5	20,5	70,9	29,1	58,4	41,6	57,2	42,8	53,6	46,4
Paraíba	76,7	23,3	80,9	19,1	73,8	26,2	57,4	42,6	65,8	34,2	70,4	29,6
Pernambuco	81,9	18,1	84,0	16,0	81,0	19,0	77,0	23,0	79,5	20,5	79,7	20,3
Alagoas	79,8	20,2	78,6	21,4	69,8	30,2	60,9	39,1	65,5	34,5	64,5	35,5
Sergipe	73,0	27,0	76,8	23,2	61,3	38,7	52,0	48,0	52,0	48,0	45,9	54,1
Bahia	70,1	29,9	72,8	27,2	70,4	29,6	61,2	38,8	70,5	29,5	72,5	27,5
SUDESTE	91,5	8,5	92,1	7,9	92,9	7,1	92,4	7,6	93,2	6,8	93,3	6,7
Minas Gerais	85,8	14,2	86,1	13,9	83,4	16,6	80,9	19,1	82,7	17,3	84,1	15,9
Espírito Santo	84,9	15,1	86,2	13,8	76,0	24,0	72,5	27,5	62,1	37,9	63,9	36,1
Rio de Janeiro	85,3	14,7	86,4	13,6	87,2	12,8	84,5	15,5	86,4	13,6	85,8	14,2
Guanabara	92,8	7,2	92,5	7,5	94,9	5,1	94,6	5,4	95,2	4,8	95,0	5,0
São Paulo	93,3	6,7	94,0	6,0	95,1	4,9	95,3	4,7	95,5	4,5	95,6	4,4
SUL	90,2	9,8	91,2	8,8	89,6	10,4	86,3	13,7	88,5	11,5	89,2	10,8
Paraná	90,7	9,3	91,1	8,9	88,6	11,4	83,5	16,5	88,1	11,9	88,0	12,0
Santa Catarina	88,2	11,8	89,2	10,8	86,6	13,4	84,8	15,2	84,2	15,8	85,7	14,3
R. G. do Sul	90,4	9,6	91,8	8,2	91,0	9,0	89,0	11,0	90,3	9,7	91,1	8,9
CENTRO-OESTE	69,5	30,5	73,6	26,4	73,3	26,7	64,9	35,1	68,2	31,8	73,5	26,5
Mato Grosso	55,0	45,0	59,0	41,0	66,4	33,6	58,4	41,6	62,6	37,4	62,6	37,4
Goiás	77,2	22,8	81,0	19,0	77,0	23,0	69,6	30,4	71,7	28,3	79,3	20,7
TOTAL	87,9	12,1	89,0	11,0	88,0	12,0	85,6	14,4	87,7	12,3	88,1	11,9

FONTES: Balanços Estaduais, Banco do Brasil, DNER, DNAEE, Ministério da Educação e Cultura e INPS.

Móveis e Imóveis, Amortização de Empréstimos Concedidos e outras receitas de capital).

QUADRO IV.2

PARTICIPAÇÃO DOS DIVERSOS COMPONENTES DA RECEITA PRÓPRIA NO TOTAL DA RECEITA PRÓPRIA EM 1969 (%)

REGIÕES	RECEITA CORRENTE				RECEITA DE CAPITAL
	Receita Tributária	Receita Patrimonial	Receita Industrial	Receitas Diversas	
Norte	87,1	3,4	0,3	8,5	1,1
Nordeste	87,1	1,4	0,2	3,3	8,1
Sudeste	82,6	0,4	3,0	4,6	9,4
Sul	91,9	1,0	0,6	3,0	3,5
Centro-Oeste	85,9	3,6	0,2	6,4	4,0
TOTAL	84,4	0,6	2,3	4,4	8,3

FONTE: Balanços Estaduais.

Considerando que tanto o IVC até 1966 como o ICM a partir de 1967 representam a maior parcela da receita própria estadual, o comportamento desta deverá ser, em última análise, explicado pelo comportamento de ambos os impostos. Os dados de arrecadação *per capita* do IVC e do ICM apontam uma extrema desigualdade entre os Estados: em 1970, a arrecadação *per capita* de São Paulo foi aproximadamente 24 vezes superior à arrecadação *per capita* do Piauí e 9 vezes a arrecadação *per capita* da Região Nordeste. Considerando-se que o ICM é um imposto que varia diretamente com a renda, a existência de uma grande disparidade de arrecadação seria decorrência das diferenças existentes nos níveis de atividade econômica entre os Estados. Verifica-se, no entanto, que essas disparidades são ainda maiores do que as que seriam explicadas pelas diferenças de renda: tomando-se, a título de exemplo, a situação de São Paulo e do Piauí, que constituem dois casos extremos, observa-se que em 1968, enquanto a renda *per capita* de São Paulo era aproximadamente 8 vezes maior que a do Piauí, sua arrecadação *per capita* de ICM era quase 20 vezes superior à do Piauí. Na medida em que os Estados não possuem a menor autonomia na de-

terminação de sua carga tributária, uma vez que não apenas os impostos por eles arrecadados, como também suas alíquotas, são determinadas por leis federais, a inexistência de um sistema de transferências federais de caráter redistributivo implicaria que as disparidades no que se refere tanto à quantidade como à qualidade dos serviços oferecidos pelos governos estaduais seriam ainda muito superiores às que se explicariam em função das diferenças de níveis de renda existentes.

No que toca às transferências, pode-se agrupá-las em três categorias distintas, reunindo as mais significativas em termos de volume de recursos:

i) os impostos únicos (IUCL e IUEE), com a totalidade dos recursos vinculados aos programas de transporte rodoviário e energia elétrica e com critérios de distribuição mistos, isto é, incluindo indicadores de necessidades (população e área) e sendo parcialmente proporcionais ao volume de arrecadação do Estado, o qual, por sua vez, se correlaciona fortemente com o nível de renda *per capita*.

ii) os recursos do Plano Nacional de Educação (PNE), constituído pelo produto da arrecadação do salário-educação (cotas federal e estadual) e pelos Fundos de Desenvolvimento do Ensino Primário e do Ensino Médio. Tais recursos também são distribuídos segundo critérios mistos, já que em relação aos fundos e à cota federal do salário-educação, a distribuição é inversamente proporcional ao nível de renda *per capita* do Estado e diretamente proporcional ao *deficit* de matrículas referentes a alunos em idade escolar; são, também, totalmente vinculados.

iii) os recursos do FPE e do FE, distribuídos segundo critérios redistributivos e indicadores de necessidades (população e área) e com vinculações que, no caso do FPE, atingem a 50% do montante recebido (despesa por funções e de capital) e no que toca ao FE alcançam 100% em despesas de capital, mas livres quanto à função.

Tais transferências têm representado, nos últimos dois anos, cerca de 93% do total, indicando que as demais ou têm caráter assistemático ou se limitam a um reduzido montante de recursos.

Antes da reforma tributária, a mais importante fonte de recursos transferidos era o IUCL, que no biênio 1965-66 representou 69% do total das transferências aos Estados; com a reforma e a criação do FPE, este passa a liderar as transferências até 1968, quando ocorre não apenas uma redução no percentual da arrecadação do IR e do IPI que cabe ao FPE, como também um aumento nas cotas estaduais do IUCL. Em 1969 e 1970, dessa forma, e

montante total das cotas estaduais do IUCL é superior à soma dos recursos do FPE e do FE.

O Quadro IV.3 expõe a participação dessas transferências no período 1965-70, podendo verificar-se diversas oscilações, que se devem não só à reforma tributária, mas também às alterações nos critérios de composição dos fundos e, evidentemente, à própria evolução da arrecadação do tributo. Mesmo após a Reforma Tributária já se alterou a regulamentação do FPE (criação do FE) e do IUCL, sendo que o sistema atualmente em vigor é o estabelecido em 1969.

Para 1970, observa-se que o IUCL é responsável por pouco menos do que a metade das transferências aqui consideradas, tomando-se o conjunto dos Estados. Ante os critérios de distribuição, entretanto, o dado agregado encobre diferenças significativas entre os Estados. De uma maneira geral, tem-se que o IUCL é mais importante nos Estados de alto nível de renda *per capita*, enquanto nos mais pobres o FPE e o FE assumem essa posição; é tipicamente o caso da Região Nordeste, onde estes respondem por cerca de 53,3% do total de recursos transferidos.

Note-se que esta situação não se deve somente aos critérios distributivos do FPE, mas também ao fato de que as cotas do IUCL e IUEE são estabelecidas segundo critérios que beneficiam principalmente os Estados de mais alto nível de renda e de maior extensão territorial. Quando se reduziram as cotas do FPE, certamente pensou-se na situação do Nordeste, pois foi criado o FE, que se obriga a destinar 75% dos recursos às Regiões Norte e Nordeste. Com isso foi atenuado o impacto da redução das cotas, mas não bastou

QUADRO IV.3

PARTICIPAÇÃO DO IUCL, IUEE, FPE, FE E PNE NO TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS NO PERÍODO 1965-1970

Anos	IUCL	IUEE	FPE	FE	PNE
1965	69,0	10,2	—	—	20,8
1966	69,4	12,7	—	—	17,9
1967	34,8	7,1	37,3	—	20,8
1968	32,1	4,7	50,4	—	12,8
1969	41,4	6,5	27,6	11,1	13,4
1970	42,0	10,5	24,8	8,7	14,0

FONTES: Banco do Brasil, DNER, DNAEE, Ministério da Educação e Cultura e INPS.

para compensá-la: as transferências *per capita* para a região, em 1969 e 1970, foram aproximadamente 10% inferiores às de 1968, como se vê no Quadro IV.4. Essa queda ocorrida nas transferências para a região reflete também a importância relativamente menor das cotas do IUCL no total das transferências, uma vez que estas se elevaram nos dois últimos anos.

Na Região Sudeste, outros foram os efeitos: os últimos três anos acusam uma relativa estabilidade das transferências *per capita*, o que é sem dúvida uma evidência de que a elevação das cotas estaduais do IUCL, ocorrida a partir de 1968, foi suficiente para compensar a queda das cotas do FPE.

O mesmo não ocorreu na Região Sul: pelo fato de aí ser menor a importância do IUCL e de que apenas Santa Catarina recebe recursos através do FE, a queda das transferências em 1969 e 1970, em relação a 1968, foi acentuada. Nas Regiões Norte e Centro-Oeste, as transferências *per capita* mantiveram-se estáveis, precisamente por motivos contrários aos alegados para o Sul: Amazonas, Pará, Mato Grosso e Goiás têm elevadas cotas *per capita* do IUCL, em razão de sua grande área e, além disso, são beneficiados pelo FE.

As modificações ocorridas no sistema de transferências no período posterior a 1967 (redução da parcela da arrecadação do IR e do IPI destinada ao FPE e recomposição da participação dos Estados na arrecadação do IUCL) tornaram as transferências menos redistributivas em 1969 e 1970 do que em 1968, verificando-se uma redução no volume de recursos recebidos nos dois últimos anos em relação a 1968, tanto na Região Sul como na Região Nordeste. O FPE apresenta numerosas vantagens, seja no que toca aos aspectos operativos do sistema, seja no que se refere à distribuição dos recursos. Quanto ao primeiro aspecto, deve-se mencionar o fato de que o FPE faz com que os Estados participem da arrecadação dos impostos federais mais produtivos (responsáveis por cerca de 44% da receita tributária da União), quais sejam o Imposto sobre a Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e que são provavelmente os de mais alta elasticidade-renda.

Em segundo lugar, já se viu que 95% dos recursos do FPE se distribuem segundo um coeficiente que reúne um fator representativo da população e outro relativo ao inverso da renda *per capita*, e os 5% restantes segundo a superfície. Com a diminuição do percentual do IR e do IPI que cabia aos Estados e a simultânea criação do FE, acentuou-se ainda mais o caráter redistributivo, visto que deste estão excluídos os Estados de nível de renda mais elevado.

Assim, seria de esperar que tanto as cotas do FPE como o total do FPE e do FE apresentassem uma elevada correlação negativa com

a renda *per capita* estadual: o coeficiente de correlação de Spearman³ para 1968 indica o valor de $R_s = -0,6506$, não sendo mais elevado em virtude da inclusão do fator área e de divergências nas estimativas da população utilizada aqui e pelo TCU. A cota *per capita* do FPE que cabe ao Amazonas, por exemplo, é superior à de todos os Estados do Nordeste, não obstante ser mais elevado o seu nível de renda *per capita*, o que deve ser imputado exclusivamente à influência do fator relativo à área. Não há dúvida, entretanto, de que o critério redistributivo é atendido: as cotas *per capita* das Regiões Norte e Nordeste são, respectivamente, 5 e 2,5 vezes superiores à da Região Sudeste. Dentro desta, a cota *per capita* do Espírito Santo é cerca de oito vezes maior que a da Guanabara (a mais elevada renda *per capita* do País).

A importância relativa das transferências do FPE e do FE varia bastante, não apenas porque varia o nível de renda estadual, mas também porque são amplos os diferenciais de receita própria. Em outras palavras, a dependência dos Estados mais pobres em relação a esses fundos é maior do que sugere a hierarquia de suas cotas, pelo fato de que ainda mais amplo é o intervalo da receita própria *per capita*. Assim, ainda que o FPE não tivesse o conteúdo redistributivo e os Estados de mais baixo nível de renda recebessem as menores cotas, estas responderiam por uma parcela maior da receita total do que as altas cotas que os Estados mais ricos receberiam, dada a elevação mais que proporcional da receita própria e das demais transferências.

Nos Estados da Região Nordeste, o FPE e o FE respondem, via de regra, por mais de 20% da receita total, cabendo os percentuais mais elevados ao Piauí (42,3%), Maranhão (38,0%) e Sergipe (33,9%). Em Pernambuco e nas Regiões Sudeste e Sul (com exceção do Espírito Santo) a receita do FPE e do FE representa menos de 10% do total, evidenciando não se enquadrar entre as mais importantes fontes de recursos estaduais.

Um subproduto desta situação é que também variará o impacto das vinculações sobre as finanças públicas de cada Estado; numa primeira apreciação, sugere-se que, como as transferências são mais importantes nos Estados de receita mais baixa, obviamente aí serão mais efetivas as vinculações, o que significa que precisamente os Estados com menor possibilidade de recursos serão aqueles cujos

$$3 \quad R_s = 1 - \frac{6 \quad d^2}{n(n^2-1)}$$

sendo R_s = coeficiente de correlação serial;

d = desvios entre as posições relativas de cada ponto das duas séries;

n = n.º de observações.

QUADRO IV.4

TRANSFERÊNCIAS PER CAPITA

(Cr\$ 1,00 de 1970)

Estados	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<i>NORTE</i>	37,9	35,2	33,5	58,1	57,2	58,7
Amazonas	58,1	55,7	50,4	91,8	87,4	90,3
Pará	28,8	27,8	25,9	43,0	43,7	44,7
<i>NORDESTE</i>	13,6	11,7	17,7	27,1	24,2	23,9
Maranhão	13,8	11,8	21,6	35,3	35,6	35,2
Piauí	15,1	11,6	20,5	32,3	33,4	32,3
Ceará	11,8	9,5	17,7	26,4	18,4	18,0
R. G. do Norte	10,6	9,2	15,8	24,5	22,9	22,8
Paraíba	12,1	9,4	15,1	24,5	22,3	22,1
Pernambuco	11,9	10,3	14,4	19,5	17,5	17,6
Alagoas	10,6	8,9	16,3	27,1	24,0	23,7
Sergipe	10,9	9,6	23,5	40,5	44,4	43,3
Bahia	17,3	16,0	18,6	28,0	24,2	23,8
<i>SUDESTE</i>	17,2	16,7	14,7	19,5	19,7	20,0
Minas Gerais	13,2	12,3	13,3	20,3	17,1	17,9
E. Santo	11,2	10,1	16,4	27,9	37,0	33,8
R. de Janeiro	17,5	16,3	14,7	20,6	18,2	19,2
Guanabara	24,1	24,5	18,9	24,9	25,6	24,7
São Paulo	18,8	18,6	14,4	16,6	18,8	19,2
<i>SUL</i>	12,6	11,9	12,8	19,3	16,5	16,7
Paraná	11,8	10,9	12,2	20,5	15,7	16,4
Sta. Catarina	11,7	10,5	12,8	20,5	19,6	17,4
R. G. do Sul	13,7	13,4	13,3	17,7	16,1	16,7
<i>CENTRO-OESTE</i>	23,5	21,3	22,6	30,2	31,9	29,6
Mato Grosso	35,8	32,8	29,0	43,1	41,4	41,1
Goiás	17,2	15,4	19,2	23,4	26,8	23,4
TOTAL	16,2	15,1	16,3	23,6	22,4	22,4

FONTES: Banco do Brasil, Ministério da Educação e Cultura, INPS, DNER, DNAEE.

gastos estarão em sua maior parte determinados de antemão. Se se liga esse fenômeno à ocorrência das indivisibilidades, mais freqüentes nos bens públicos puros, que não recebem transferências vinculadas, pode-se notar que a conjugação certamente contribui para tornar ainda mais difícil o estado das finanças públicas dessas unidades da federação.

No que toca ao FPE, surgiram as vinculações a funções em 1970, representando 30% do total da cota; o dado global, uma vez mais, mostra a irrelevância da obrigatoriedade para o conjunto dos Estados: no ano de 1970, os recursos do FPE vinculados não representavam senão cerca de 0,9% da receita total estadual. Naturalmente, a desagregação oferecerá um panorama diverso: a mais alta participação cabe ao Piauí (7,2%), enquanto a mais baixa pertence à Guanabara e São Paulo, onde é de 1% da receita total.

Considerando-se a vinculação integral do FE e a de 50% (ou 30%) do FPE a despesas de capital, eleva-se essa participação: nos Estados de mais baixo nível de renda esta chega a ser superior a 20% da receita total, como no Maranhão (22,5%) e no Piauí (25,5%), ainda que para o conjunto dos Estados o percentual seja apenas de 2,2%.

No que se refere aos impostos únicos, viu-se que a vinculação abrange a totalidade dos recursos transferidos nos dois setores em causa, quais sejam a construção e conservação de estradas de rodagem e a energia elétrica.

Como recurso tributário, o IUCL tem um peso considerável na receita da União: o total arrecadado (inclusive a parcela transferida) tem representado nos últimos anos cerca de 15% da receita tributária federal. Já foram descritos os critérios de distribuição, cabendo lembrar apenas que o peso maior diz respeito ao nível de consumo dos Estados. Considerando que existe uma forte correlação positiva entre consumo e renda, explica-se o fato de se verificar uma correlação positiva entre receita total *per capita* e cota de IUCL *per capita*: segundo os valores de 1970, o coeficiente de correlação de Spearman atingia 0,64, significativa ao nível de 5%.

O coeficiente não é mais elevado devido à influência do fator área: os Estados de maior superfície têm simultaneamente população reduzida, de modo que as maiores cotas *per capita* cabem ao Amazonas, Mato Grosso e Goiás. Ainda assim, verifica-se que a cota *per capita* da Guanabara é aproximadamente o dobro da do Ceará. Além disso, todos os Estados do Nordeste, à exceção de Bahia e Sergipe, receberam em 1970 cotas do IUCL inferiores às de quaisquer outros Estados das demais regiões, excluindo-se Santa Catarina.

O Quadro IV.6 expõe a evolução das cotas *per capita* do IUCL

QUADRO IV.5

COTAS ESTADUAIS *PER CAPITA* DO FPE E DO FE

(Cr\$ 1,00 de 1970)

Estados	FPE	FPE	FPE	FE	FPE	FE
	1967	1968	1969	1969	1970	1970
<i>NORTE</i>	15,9	42,4	19,5	11,9	17,5	10,7
Amazonas	18,1	51,4	23,5	13,3	21,0	11,9
Pará	10,1	24,4	13,3	7,7	11,9	6,9
<i>NORDESTE</i>	9,7	18,2	8,9	5,2	8,1	4,7
Maranhão	12,8	25,8	14,3	10,2	13,2	9,3
Piauí	12,6	23,5	12,9	9,9	11,6	8,8
Ceará	11,0	19,2	6,8	3,4	6,1	3,1
R. G. do Norte	9,5	17,7	8,5	6,6	7,8	5,9
Paraíba	8,6	16,2	8,0	6,3	7,4	5,8
Pernambuco	7,4	12,7	6,2	2,4	5,6	2,2
Alagoas	10,0	18,8	9,4	6,8	8,5	6,2
Sergipe	15,7	29,6	16,4	13,5	15,0	12,2
Bahia	8,4	16,4	8,2	3,0	7,4	2,7
<i>SUDESTE</i>	3,2	6,3	3,7	0,4	3,3	0,3
Minas Gerais	4,9	10,6	5,9	—	5,4	—
Espírito Santo	8,8	18,9	14,7	10,8	13,6	7,2
R. de Janeiro	4,4	8,9	4,9	—	4,6	—
Guanabara	1,8	3,5	1,9	—	1,7	—
São Paulo	1,4	2,2	1,4	—	1,1	—
<i>SUL</i>	4,4	9,6	4,8	0,7	4,0	0,2
Paraná	4,3	11,1	5,3	—	4,7	—
Santa Catarina	5,6	12,0	5,5	4,0	4,4	1,3
R. G. do Sul	4,0	7,0	3,9	—	3,1	—
<i>CENTRO-OESTE</i>	11,3	14,8	9,2	4,7	8,1	1,5
Mato Grosso	9,8	19,9	9,2	4,6	8,1	1,4
Goiás	9,2	11,7	8,2	5,5	7,2	1,8
TOTAL	6,3	12,2	6,3	2,6	6,1	2,0

FONTE: Banco do Brasil.

para o período 1961-70, a preços constantes de 1970. Ao longo do período alteraram-se os critérios de distribuição diversas vezes. Em 1965, as cotas *per capita* sofreram uma elevação substancial, em virtude do aumento da parcela de recursos destinada aos Estados: de 36,0% para 42,7%. Já em 1967, quando a participação desceu para 23,4%, as cotas *per capita* diminuíram bastante, de novo elevando-se em 1968, quando essa participação passou para 32,0%.

Tal como ocorre com o FPE a participação do IUCL na receita total do Estado varia muito conforme o nível de renda do Estado e a cota recebida. Para a Região Norte, o IUCL chega a responder por 24,5% da receita total, enquanto na Região Centro-Oeste essa participação é de 12,8% e na Região Nordeste de 9,8%. São Paulo e Guanabara, apesar de receberem elevadas cotas do IUCL, apresentam uma baixa participação: 2,5% e 2,2%, respectivamente. Apenas em três Estados a participação é superior a 20%: Amazonas, Pará e Mato Grosso. Ver-se-á, posteriormente, que este percentual é bastante elevado, quando se recorda que tais recursos só podem ser aplicados em construção e conservação de estradas de rodagem e em despesas de capital.

O outro recurso transferido totalmente vinculado é o IUEE, destinado a financiar os programas de eletrificação do País. Contrariamente ao IUCL, trata-se de tributo de reduzida importância, o que se explica pelo fato de que os investimentos em energia contem com os recursos originados da receita das tarifas, que se constituem, aliás, na principal fonte de financiamento. Dessa forma, a arrecadação do referido imposto não tem representado, nos últimos três anos, mais que 1,5% da receita tributária da União.

Como já foi visto, os Estados, Territórios e o Distrito Federal recebem a metade do produto da arrecadação, segundo um critério que leva em conta população, área, produção e consumo. Embora os primeiros dois fatores sejam os mais importantes, existe uma correlação positiva entre a cota estadual e sua receita total: o coeficiente de correlação (Rs) alcançava, em 1970, 0,51, significante a 5%. Pode explicar-se isso por dois motivos básicos: i) existe uma correlação positiva entre população e receita estadual; e ii) os diferenciais na produção e consumo de energia elétrica são suficientemente amplos para tornarem significativo o fator, não obstante o reduzido peso.

O Quadro IV.7 expõe a evolução da distribuição das cotas *per capita* para o decênio 1961-70, tendo ocorrido substancial elevação: a média nacional aumenta sete vezes, sendo mais beneficiadas as Regiões Norte e Centro-Oeste: naquela, a cota *per capita* tem um aumento de quase 20 vezes e nesta, de cerca de 15 vezes.

Contrariamente ao IUCL, as oscilações que se verificam ao longo

QUADRO IV. 6

COTAS ESTADUAIS DO IUCL — DADOS *PER CAPITA* EM CRUZEIROS DE 1970

ESTADOS	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
NORTE	19,54	18,71	17,99	18,05	29,87	27,74	14,96	19,84	24,25	25,01
Acre	—	—	13,64	13,76	22,69	21,52	12,51	15,00	19,21	19,74
Amazonas	31,50	29,86	29,38	29,69	49,11	45,62	24,51	33,02	40,29	41,42
Pará	14,00	13,58	13,21	13,19	21,87	20,30	10,91	14,43	17,61	18,28
NORDESTE	5,38	4,91	4,90	5,01	8,50	8,09	4,39	5,71	7,03	7,02
Maranhão	4,23	4,45	4,47	4,61	7,74	7,30	4,13	5,70	8,07	7,44
Piauí	5,54	5,04	4,97	5,04	8,33	7,82	4,18	5,50	6,69	6,88
Ceará	4,31	3,92	3,93	4,01	6,67	6,09	3,17	4,15	5,03	5,18
R. G. do Norte	4,45	4,06	3,99	3,94	6,53	6,18	3,16	4,05	4,83	4,92
Paraíba	4,36	3,85	3,92	3,90	6,49	6,07	3,15	4,06	4,93	5,08
Pernambuco	4,92	4,37	4,31	4,39	7,41	6,91	3,68	4,71	5,79	5,95
Alagoas	3,99	3,46	3,48	3,53	5,94	5,63	2,97	3,88	4,74	4,92
Sergipe	3,93	3,47	3,51	3,64	6,12	6,28	4,29	7,76	10,33	10,44
Bahia	7,75	7,00	6,98	7,22	12,52	12,21	6,69	8,37	9,97	9,79
SUDESTE	7,28	6,98	7,01	7,15	11,75	10,92	5,88	7,92	9,81	9,80
Minas Gerais	5,28	4,95	5,04	5,03	8,46	8,10	4,41	5,98	7,32	7,66
Espírito Santo	3,76	3,86	3,78	4,05	6,83	6,73	3,78	5,91	7,88	7,76
Rio de Janeiro	6,85	7,08	8,21	7,77	13,39	12,03	6,37	8,18	9,88	10,08
Guanabara	8,88	8,12	7,58	7,99	13,62	12,53	6,66	9,18	11,05	10,68
São Paulo	8,87	8,49	8,32	8,60	13,66	12,59	6,76	9,04	11,30	11,09
SUL	5,41	5,46	5,33	5,26	8,68	8,13	4,56	6,19	7,43	7,97
Paraná	4,48	4,98	4,91	4,78	7,84	7,39	4,45	6,15	7,20	7,75
Santa Catarina	4,73	4,71	4,70	4,69	7,76	7,19	3,85	5,18	6,32	6,95
R. G. do Sul	6,44	6,16	5,94	5,92	9,83	9,22	4,96	6,68	8,14	8,64
CENTRO-OESTE	11,21	10,94	10,54	10,43	16,96	15,54	8,43	11,19	13,22	13,45
Mato Grosso	20,06	19,14	18,29	17,95	29,07	26,53	14,25	18,68	22,14	22,44
Goiás	7,14	7,37	7,17	7,21	11,79	10,76	5,99	8,14	9,67	9,99
Distrito Federal	9,65	6,73	6,25	5,51	8,81	8,74	4,19	5,13	5,71	5,60
TOTAL	6,93	6,63	6,63	6,70	11,11	10,40	5,66	7,53	9,23	9,40

FONTE: DNER.

do período e ainda o aumento ocorrido, não se devem nunca a alterações na distribuição da arrecadação, mas a modificações nas alíquotas, das quais as principais foram as de 1962 (quando passou da incidência em base específica para *ad valorem*) e 1967 (quando a alíquota foi reduzida em 50%).⁴

Tal como ocorre com o IUCL, as maiores cotas *per capita* pertencem ao Amazonas, Pará e Mato Grosso,⁵ para os quais se verificam também as maiores participações na receita total — 6,6%, 5,3% e 5,0%, respectivamente. Em nenhum outro Estado, porém essa participação ultrapassa 5,0% sendo que em São Paulo e Guanabara esses recursos não respondem senão por 0,5% da receita total. Note-se, contudo, que tal fato não impede que São Paulo seja o maior investidor em energia, pelas razões já apontadas e pelo próprio fato de que a sua cota *per capita* é a sexta em importância.

Os recursos do PNE, inteiramente comprometidos com gastos em educação, constituíam, no período 1967-1970, um volume de recursos superior ao representado pela vinculação de 20% do FPE a essa função: em 1969 e 1970 a transferência de fundos dos Estados através do PNE foi 2,3 e 2,5 vezes, respectivamente, superior aos 20% do FPE. Sua participação na receita do Estado varia conforme o nível de renda deste: a mais elevada participação se verifica no Piauí (6,0%) e a mais baixa em São Paulo (1,0%).

Apesar dos critérios redistributivos adotados na distribuição, entre os Estados, da cota federal do salário-educação e do Fundo de Ensino Primário e Fundo de Ensino Médio, quando consideramos também a cota estadual do salário-educação, proporcional à arrecadação do tributo no Estado, não se verifica nenhuma correlação negativa entre o nível de renda do Estado e os recursos recebidos através do PNE: o coeficiente de correlação de Spearman entre os valores *per capita* do PNE em 1970 e a renda *per capita* do Estado é positivo, ainda que não significativo a 5% ($R_s = 0,22$). Em 1970, a cota *per capita* de São Paulo e Guanabara era três e duas vezes, respectivamente, a cota *per capita* para o conjunto dos Estados da Região Nordeste.

Além de comprometido com gastos em educação, a cota federal do salário-educação tem 40% de seus recursos vinculados à despesa de capital.⁶ Considerando-se que esta é inversamente proporcional ao nível de renda e diretamente proporcional ao *deficit* de matrículas

4 Lei nº 5.073, de 18 de agosto de 1966.

5 O Acre (3ª cota *per capita*) não está incluído nesta análise.

6 A obrigatoriedade de aplicação de 40% da cota federal do salário-educação à despesa de capital nem sempre tem sido cumprida, o que pode ser constatado pelo fato de que em diversos Estados o volume desses recursos seria superior ao investimento efetivamente realizado.

QUADRO IV.7

COTA ESTADUAL DO IUEE — DADOS PER CAPITA EM CRUZEIROS DE 1970

ESTADOS	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
NORTE	0,43	0,33	0,23	1,44	2,18	3,76	4,62	2,97	2,93	3,75	6,05
Acre	—	—	0,20	1,17	1,77	3,06	3,77	2,48	2,45	3,14	5,06
Amazonas	0,57	0,44	0,33	2,34	3,55	6,14	7,61	4,87	4,80	6,17	10,00
Pará	0,37	0,28	0,21	1,05	1,60	2,75	3,35	2,17	2,14	2,74	4,40
NORDESTE	0,25	0,19	0,14	0,37	0,58	0,99	1,21	0,85	0,84	1,10	1,77
Maranhão	0,23	0,18	0,14	0,42	0,66	1,16	1,41	1,09	1,12	1,68	2,42
Pauí	0,25	0,19	0,14	0,46	0,69	1,20	1,40	1,05	1,05	1,34	2,13
Ceará	0,22	0,17	0,13	0,33	0,50	0,86	1,02	0,73	0,73	0,94	1,50
R. G. do Norte	0,24	0,18	0,13	0,32	0,49	0,83	0,97	0,70	0,70	0,89	1,43
Paraíba	0,23	0,18	0,13	0,31	0,48	0,81	1,08	0,75	0,76	0,97	1,56
Pernambuco	0,30	0,22	0,16	0,38	0,59	1,01	1,27	0,78	0,77	0,99	1,62
Alagoas	0,24	0,18	0,13	0,31	0,47	0,82	1,01	0,70	0,70	0,89	1,43
Sergipe	0,25	0,19	0,14	0,34	0,53	0,91	1,09	0,76	0,76	0,97	1,58
Bahia	0,26	0,20	0,15	0,41	0,63	1,06	1,32	0,93	0,90	1,16	1,90
SUDESTE	0,62	0,48	0,35	0,78	1,18	2,05	2,26	1,22	1,18	1,52	2,45
Minas Gerais	0,37	0,29	0,23	0,56	0,85	1,48	1,83	1,27	1,26	1,64	2,64
Espírito Santo	0,22	0,18	0,13	0,33	0,51	1,02	1,07	0,77	0,78	1,04	1,73
Rio de Janeiro	0,55	0,40	0,29	0,68	1,03	1,66	2,07	1,10	1,04	1,34	2,09
Guanabara	0,85	0,66	0,44	0,94	1,42	2,18	2,59	1,21	1,11	1,44	2,33
São Paulo	0,82	0,63	0,45	0,97	1,47	2,63	2,63	1,27	1,21	1,55	2,51
SUL	0,30	0,25	0,17	0,43	0,66	1,14	1,48	0,94	0,94	1,19	1,96
Paraná	0,30	0,24	0,17	0,43	0,66	1,27	1,51	0,97	0,95	1,22	2,05
Santa Catarina	0,33	0,25	0,18	0,43	0,66	1,13	1,39	0,88	0,86	1,11	1,81
R. G. do Sul	0,29	0,25	0,17	0,42	0,66	1,03	1,49	0,93	0,92	1,19	1,92
CENTRO-OESTE	0,22	0,26	0,18	0,85	1,29	2,18	2,70	1,71	1,69	2,13	3,43
Mato Grosso	0,45	0,33	0,24	1,47	2,18	3,67	4,43	2,82	2,71	3,41	5,51
Goiás	0,11	0,23	0,16	0,61	0,94	1,59	1,92	1,30	1,34	1,63	2,64
Distrito Federal	0,22	0,15	0,11	0,26	0,35	0,70	1,75	0,53	0,43	1,01	1,59
TOTAL	0,42	0,34	0,24	0,62	0,94	1,63	1,91	1,15	1,12	1,45	2,34

FONTE: DNAEE.

do Estado, as maiores cotas e, portanto, os maiores valores vinculados à despesa de capital se verificam nos Estados mais pobres e, por isso, de menor receita própria. Essa vinculação, ainda que tenha pouco significado nos Estados de maior nível de renda, representou, em 1970, uma elevada parcela dos investimentos em educação dos Estados mais pobres, sendo que em cinco Estados do Nordeste os investimentos em educação foram ainda inferiores a 40% da cota federal do salário-educação: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, embora, para o conjunto dos Estados, esses recursos tenham representado apenas 13% do total investido em educação.

4.3

Os Efeitos das Transferências Sobre o Nível e a Composição da Despesa

A crescente dependência em relação aos recursos transferidos pelo Governo Federal, que se verifica em alguns Estados, torna relevante a análise dos efeitos de tais transferências. Como vimos na Seção 4.1, dois tipos de efeitos costumam ser destacados:

i) Alterações na repartição da renda entre o setor público e o privado; dado um certo volume de transferências, o dispêndio do setor público pode elevar-se, em proporção maior, igual ou menor do que os recursos transferidos: caso ocorra a última alternativa, apenas uma parcela dos recursos transferidos estará sendo utilizada pelo setor público, sendo o restante transferido ao setor privado, possivelmente através de uma redução da carga tributária. Caso a despesa do setor público estadual aumente em volume igual ao das transferências recebidas, mantém-se inalterada a distribuição de recursos entre os setores público e privado. Finalmente, as transferências resultarão num “estímulo” ao setor público recipiendário, caso a despesa se tenha elevado em montante superior ao que foi transferido.⁷ Teria

7 O estímulo pode ser definido como um aumento no dispêndio total, resultante da transferência dos recursos por parte de outro nível de governo. Nesse caso, porém, verificar-se-ia a existência de estímulo, mesmo quando houvesse uma redução da despesa financiada com recursos próprios. Assim, numa definição mais rigorosa, verifica-se a existência do estímulo quando a despesa aumenta em volume superior ao dos recursos transferidos, de tal forma que se eleva também o desembolso financiado com recursos próprios.

ocorrido, nesse caso, uma transferência de renda do setor privado para o público.

ii) Alterações na composição da despesa, em decorrência das transferências recebidas: como parte destas é vinculada a funções específicas, cabe investigar se atua no sentido de elevar o nível de oferta nos setores a que se destina ou se ocorre somente uma substituição dos recursos próprios por recursos transferidos. Trata-se também do problema do estímulo, mas localizado nas funções onde existem vinculações.

Tais aspectos têm sido investigados nos Estados Unidos, com o objetivo principal de se verificar qual a maneira mais eficiente de se transferirem recursos para as outras esferas de governo. Para isso, testa-se a hipótese de que a ajuda federal é uma variável determinante da despesa estadual, utilizando-se equações de regressão múltipla, a partir de observações de *cross-sections*.

Uma equação de regressão freqüentemente utilizada toma a forma:

$$Y_j = a_0 + a_1 X_{1j} + a_2 X_{2j} + \dots + a_{k-1} X_{k-1j} + a_k A_j,$$

onde:

Y_j = despesa total *per capita* no Estado j (por ano).

X_{1j} = outras variáveis explicativas que não a ajuda federal: renda *per capita*, população, densidade demográfica etc.

A_j = ajuda federal *per capita* para o Estado j .

Dessa forma, é o valor do coeficiente \hat{a}_k estimado que indicará os efeitos das transferências federais sobre a despesa total ou em função específica. Jack Osman,⁸ que realizou esta investigação para o ano de 1960 nos Estados Unidos, observa que, se:

- $\hat{a}_k < 0$ a ajuda federal *per capita* provoca uma redução do dispêndio total *per capita*;
- $\hat{a}_k = 0$ a ajuda federal *per capita* não exerce efeito algum sobre a despesa total *per capita*;

⁸ Cf. J. Osman, "The dual impact of federal aid, on state and local government expenditures", *National Tax Journal*, vol. XIX (dez., 1966), pp. 362-377.

- $0 < \hat{\alpha} < 1$ a ajuda federal *per capita* acarreta um aumento da despesa inferior ao volume das transferências, não se verificando ainda a existência de estímulo;
- $\hat{\alpha} > 1$ a ajuda federal *per capita* estimula a despesa total *per capita*; a despesa financiada com recursos próprios também aumenta como resultado da ajuda federal.

De acordo com sua análise, os resultados indicam sempre a existência de estímulo, seja para o total da despesa, seja para as funções específicas que foram testadas. Verificou-se que a cada US\$ 1,00 de ajuda federal *per capita*, se associava um aumento na despesa de US\$ 1,94, isto é, o dispêndio financiado pelos recursos próprios se elevava em US\$ 0,94. Em todas as equações testadas para funções específicas, os resultados também indicaram a presença de estímulo, com elevações da despesa com recursos próprios, variando conforme a discriminação do Quadro IV.8.

Smith,⁹ usando dados semelhantes aos de Osman, obteve resultados menos conclusivos. Embora tenha verificado a existência de estímulo nas funções estradas de rodagem e bem-estar social, nas demais não foi encontrado coeficiente positivo estatisticamente significante.

QUADRO IV.8

AUMENTO NA DESPESA FINANCIADO COM RECURSOS PRÓPRIOS PARA CADA DÓLAR RECEBIDO COMO TRANSFERÊNCIA

Função	Acréscimo (US\$)
Despesa Total	0,94
Educação	4,11
Estradas	0,37
Bem-Estar Social	0,38
Saúde e Hospitais	1,09

⁹ Cf. David L. Smith, "The response of state and local governments to federal grants", *National Tax Journal*, vol. XXI, (setembro 1968), pp. 349-357.

Henderson¹⁰ utilizou dados municipais (*county areas*), chegando a resultados semelhantes aos de Osman. Foram ajustadas equações de regressão distintas para Municípios metropolitanos (os 100 mais populosos do País) e não metropolitanos (os demais, cujas informações estavam disponíveis). Concluiu-se que cada dólar adicional de receita transferida conduz a elevações de mais de um dólar no dispêndio local em ambos os grupos, acarretando simultaneamente um aumento dos impostos e da dívida pública local. O Quadro IV.9 expõe os aumentos em cada uma das categorias referidas.

QUADRO IV.9

RESPOSTAS DAS VARIÁVEIS ENDÓGENAS A ELEVAÇÕES DAS TRANSFERÊNCIAS (DÓLARES)

Variáveis	Municípios Metropolitanos	Municípios não Metropolitanos
Despesas locais	1,4231	1,037
Despesas privadas	0,3827	0,358
Impostos locais	0,3827	0,0358
Dívida pública local	0,0404	0,0013

FONTE: Ver nota 10.

Osman e os demais interpretam o coeficiente estimado da ajuda federal como uma medida da relação causa/efeito entre a ajuda (causa) e a despesa estadual (efeito). Ocorre, porém, que varia a mecânica da concessão da ajuda: em alguns casos, o Governo Federal compromete-se a pagar parte das despesas estaduais em algumas funções, isto é, a ajuda federal poderá ser uma função crescente do dispêndio. Como observam Pogue e Scoutz,¹¹ a relação entre a ajuda federal e a despesa estadual ou local pode refletir tanto a influência da despesa na ajuda como o efeito da ajuda na despesa. Um valor positivo estimado para α pode dar-se nas seguintes condições, as quais não representam, todas, a existência de estímulo:

i) as despesas são determinadas em parte pela ajuda federal, não ocorrendo a causação inversa;

10 Cf. James M. Henderson, "Local government expenditures: a social welfare analysis", *Review of Economics and Statistics*, vol. L, nº 2, (1965), pp. 156-163.

11 Cf. T. F. Pogue e L. G. Scoutz, "The effects of grants-in-aid on state local spending", *National Tax Journal*, vol. XXI, nº 2, pp. 190-199.

ii) a ajuda federal é parcialmente determinada pela despesa, não tendo a ajuda nenhum efeito sobre o nível da despesa;

iii) a ajuda federal e a despesa determinam-se mutuamente, isto é, cada uma é função da outra; e

iv) pelo menos alguns dos fatores determinantes da despesa também afetam a ajuda e o conjunto das variáveis explicativas X_1, X_2, \dots, X_{k-1} não abrange todas as que podem atuar sobre ambas.

Dessa forma, os resultados que foram aqui descritos devem ser aceitos com reservas. Não resta dúvida de que, na medida em que boa parte das transferências está associada ao montante despendido pelos governos recipiendários, os coeficientes estimados âk poderão também estar refletindo o efeito inverso ao que se pretendeu estimar. Cabe agora situar a experiência brasileira nesse contexto.

4.3.1

A Experiência Brasileira

Como se definiu acima, para que se verifique a existência de estímulo é preciso que também se eleve o nível de despesa financiada com os recursos próprios, o que parece ser bastante difícil no caso brasileiro, principalmente devido a dois aspectos:

i) os governos estaduais não possuem autonomia para estabelecer seus tributos, fixados em legislação federal, e tampouco para determinar suas alíquotas. Como a receita de impostos constitui aproximadamente 90% da receita tributária, fica claro não poderem os Estados obter aumentos significativos da receita através da elevação da carga tributária;

ii) a maior parcela da receita de impostos é constituída pela arrecadação do ICM, que é um tributo que contém elementos de autocontrole. Tampouco obter-se-iam aumentos substanciais através de um maior esforço de arrecadação com base em fiscalização, combate à sonegação, etc.¹²

Dessa forma, cabe discutir apenas as possibilidades de estímulo

12 A possibilidade de manipulação das isenções também fica eliminada, pois estas são concedidas (ou suprimidas) regionalmente.

referentes às transferências vinculadas, isto é, verificar se tais vinculações afetaram a composição da despesa estadual.

O sistema brasileiro congrega vinculações de diversos tipos, os quais podem ser classificados em três grupos: i) obrigatoriedade de aplicação em despesa de capital; ii) vinculação a funções específicas, que serão executadas pelo setor público: transportes, energia elétrica, educação e saúde; e iii) vinculação a dispêndios que representam estímulos diretos ao setor privado: constituição de fundo de desenvolvimento (recursos para financiamento) e aplicação em agricultura e extensão rural. Considerando-se a vinculação integral das cotas estaduais do IUCL e do IUEE, a vinculação à educação através do PNE e a vinculação de 50% dos recursos do FPE (a partir de 1971), verifica-se que, em 1970, 73,4% do total das transferências estavam com sua destinação predeterminada. Da mesma forma, considerando-se a totalidade das cotas do IUCL e do IUEE, o total do FE, a metade (ou um terço) do FPE e 40% da cota federal do salário-educação, a participação das transferências vinculadas a despesas de capital em relação ao total das transferências alcançou 72,8% em 1970.

Como se depreende do Quadro IV.10, nos Estados de mais elevado nível de renda as transferências respondem por pequena parcela da receita total e, conseqüentemente, a participação das vinculações é bastante reduzida. Naturalmente, a situação inverte-se para os Estados em que as transferências constituem importante fonte de receita. Ainda que, em 1970, a participação da receita vinculada por função na receita total seja apenas de 8,7% para o conjunto dos Estados, o percentual eleva-se bastante para alguns: Amazonas, Pará, Piauí e Mato Grosso incluem-se entre aqueles cuja participação supera os 30%, e em cinco Estados da Região Nordeste, as vinculações por função respondem por mais de 20% da receita total.

O mesmo ocorre para a vinculação a despesas de capital: embora para o conjunto dos Estados não represente mais que 8,7% da receita total, em quatro Estados esse percentual é superior a 40% e em outros maior que 30%.

Não é difícil explicitar os objetivos que levaram ao estabelecimento das vinculações. No caso das despesas de capital procura-se comprimir os gastos com pessoal e demais despesas correntes, estimulando a poupança para que se eleve o nível de investimento. As vinculações setoriais obviamente objetivam elevar o nível de oferta dos serviços contemplados e simultaneamente obrigar a um mínimo de dispêndio por parte dos governos estaduais.

Deve-se considerar, no entanto, que os investimentos realizados

QUADRO IV.10

PARTICIPAÇÃO DAS VINCULAÇÕES NA RECEITA TOTAL

Estados	Vinculada às Funções	Vinculada à Despesa de Capital
<i>NORTE</i>	38,5	43,8
Amazonas	42,0	47,1
Pará	35,7	41,1
<i>NORDESTE</i>	18,9	23,8
Maranhão	28,1	40,5
Piauí	31,9	45,9
Ceará	20,3	23,1
R. G. do Norte	23,3	31,2
Paraíba	14,9	20,4
Pernambuco	13,2	15,0
Alagoas	17,4	23,7
Sergipe	25,8	37,3
Bahia	18,4	21,4
<i>SUDESTE</i>	5,7	4,8
Minas Gerais	12,5	11,8
Espírito Santo	18,2	23,1
Rio de Janeiro	11,8	11,0
Guanabara	4,1	2,8
São Paulo	4,2	3,3
<i>SUL</i>	8,8	8,1
Paraná	9,6	9,1
Santa Catarina	10,9	10,2
R. G. do Sul	7,6	6,8
<i>CENTRO-OESTE</i>	20,3	20,2
Mato Grosso	30,3	29,7
Goiás	15,0	15,2
TOTAL	8,7	8,7

FONTES: Balanços Estaduais. Banco do Brasil, DNER, DNAEE, Ministério da Educação e Cultura e INPS.

implicam necessariamente a elevação das despesas de custeio,¹³ o que faz com que um Estado em que a totalidade ou a maior parcela de seus recursos próprios já estejam comprometidos com as despesas correntes tenha dificuldades em financiar o dispêndio adicional requerido.

Como se pode ver no Quadro IV.11, seis Estados apresentavam gastos correntes em montante superior à receita própria, em 1969. Além desses, em Alagoas, Sergipe e Espírito Santo as despesas correntes equivaliam a mais de 90% da receita própria, o que dá uma idéia das dificuldades que esses Estados terão de enfrentar, em futuro não muito distante. Ademais, o Quadro IV.11 mostra existir uma correlação negativa entre a relação despesas correntes/receita própria e o nível de renda do Estado: em 1969, o coeficiente de correlação alcançava $R_s = -0,53$. Com isso conclui-se que, de maneira geral os Estados onde as transferências são mais ponderáveis são os mesmos que têm uma parcela majoritária da receita própria comprometida com as despesas correntes, o que eventualmente poderia ocasionar um conflito entre os dois tipos de vinculações mencionados: a relativa às despesas de capital introduz certa rigidez na destinação dos recursos próprios, que pode impedir, por exemplo, que se elevem as despesas estaduais em educação e saúde.¹⁴

Embora em 1969 ainda não estivessem em vigor as vinculações do FPE, será útil verificar qual teria sido a sua importância, em termos do nível da despesa estadual, particularmente nas funções educação e cultura e saúde e saneamento. O Quadro IV.12 evidencia que, para os Estados de nível de renda mais elevado, as vinculações não têm significação: para São Paulo, o montante vinculado à Educação, Saúde e Agricultura representava, respectivamente, 0,33%, 0,58% e 1,07% do dispêndio estadual nas três áreas. Ainda nos Estados de baixo nível de renda, tais vinculações não teriam representado, na maior parte deles, mais de 50% do total despendido em educação e saúde, mesmo considerando-se, no caso da educação, a vinculação dos recursos do PNE. Apenas no tocante à agricultura, a vinculação teria representado para Sergipe e Mato Grosso um valor superior à despesa do Estado e, no Maranhão e Piauí, mais de 95%.

Tendo em vista estas considerações, pode-se supor que as vinculações do FPE referentes à educação e saúde não atuarão significativamente no sentido de estimular o dispêndio estadual nessas

13 Estimativas não oficiais sugerem que a relação investimento-aumento da despesa de custeio seria aproximadamente igual à unidade nos setores de educação e saúde.

14 Incidentalmente, isto significa que os Estados não têm autonomia sequer para alocar sua receita própria.

QUADRO IV.11

PARTICIPAÇÃO DA DESPESA CORRENTE DA
ADMINISTRAÇÃO DIRETA NA RECEITA PRÓPRIA DO
ESTADO EM 1969

Estados	Despesa Corrente/ Receita Própria
<i>NORTE</i>	87,09
Amazonas	111,21
Pará	71,25
<i>NORDESTE</i>	82,08
Maranhão	78,93
Piauí	115,71
Ceará	102,55
Rio Grande do Norte	109,30
Paraíba	109,52
Pernambuco	78,29
Alagoas	90,88
Sergipe	91,11
Bahia	64,22
<i>SUDESTE</i>	50,23
Minas Gerais	70,74
Espírito Santo	93,79
Rio de Janeiro	101,37
Guanabara	42,58
São Paulo	46,21
<i>SUL</i>	72,17
Paraná	62,64
Santa Catarina	62,88
Rio Grande do Sul	82,48
<i>CENTRO-OESTE</i>	70,72
Mato Grosso	55,46
Goiás	79,10
TOTAL	57,07

FONTE: Balanços Estaduais, IPEA/INPES.

funções. Por outro lado, como os recursos vinculados representam um montante muito inferior ao valor usualmente gasto pelos Estados, a obrigatoriedade tampouco tem qualquer sentido em termos de limite mínimo para a despesa nessas funções. Dessa forma é possível que ocorra, na maioria dos casos, apenas uma substituição de recursos próprios por recursos transferidos, tornando inócuas as vinculações no sentido de permanecer inalterado o nível da despesa. Para que se verificasse um impacto positivo das vinculações do FPE seria necessário que a taxa de crescimento do dispêndio nessas funções fosse superior à taxa de crescimento da despesa total, o que implicaria uma elevação da participação de ambas as funções no dispêndio total. Ainda que os dados de despesa de balanço sejam incompletos, devido ao fato de contabilizarem apenas os gastos da administração direta, é interessante analisar a evolução da participação da despesa em ambas as funções na despesa total a partir de 1965. Se considerarmos a participação da despesa em educação na despesa total para o conjunto dos Estados, vamos verificar que a mais elevada participação ocorre em 1967, ao passo que, de 1969 para 1970, primeiro ano de vigência da vinculação, essa participação cai, ainda que ligeiramente, de 17,7% para 17,5%. Para a Região Norte essa participação mantém-se entre 15% e 16% todos os anos, com exceção de 1967 e 1970, em que é de 22,4% e 16,5% respectivamente. Ainda que se verifique uma elevação da participação de 1969 para 1970, parece difícil atribuí-la à existência das vinculações, uma vez que em 1967, quando elas ainda não existiam, a participação foi ainda maior que a de 1970. Também em relação à Região Nordeste parece difícil atribuir a elevação da participação de 16,1% em 1969 para 17,0% em 1970 à vinculação do FPE, uma vez que a partir de 1966 se observa uma elevação sistemática nessa participação, sendo inclusive o aumento ocorrido de 1968 para 1969 superior ao de 1969 para 1970. Na Região Sudeste a participação cai ligeiramente de 1969 para 1970 e, na Região Sul, ainda que se verifique um aumento de 20,7% em 1969 para 21,6% em 1970, a participação em 1970 é inferior à verificada em 1965, 1966 e 1967. Para a Região Centro-Oeste essa participação permanece bastante estável ao longo do período, oscilando aproximadamente entre 19% e 21%, observando-se um pequeno aumento de 20,2% em 1969 para 20,9% em 1970.

A evolução da participação da despesa em saúde na despesa total indica ainda mais conclusivamente a inexistência de qualquer efeito da vinculação do FPE em termos de estímulo sobre o dispêndio estadual em saúde, uma vez que as mais baixas participações da despesa em saúde na despesa total se verificam em 1970.

No caso da vinculação à agricultura, o panorama é um pouco

diverso, como se viu acima; presume-se que a obrigatoriedade do dispêndio atue no sentido de elevar o nível de oferta, mas como se trata de função cujos gastos se diluem em grande número de atividades, não ocorrerão modificações de vulto.

Deve-se ainda observar que um aumento na oferta estadual desses serviços sem um correspondente esforço de investimento estará limitado pela capacidade instalada. Como se verifica pelo Quadro IV. 15, que expõe a participação do investimento por função no investimento total, o percentual relativo à educação e à saúde, conjuntamente, atingiu apenas 14% em 1969, para todos os Estados. Pode-se observar que as menores participações do investimento em educação no investimento total correspondem, via de regra, aos Estados de mais baixo nível de produto; as exceções seriam Alagoas, Sergipe e Mato Grosso. No Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, o investimento em educação não representou senão 4% do total, ao passo que, tanto para São Paulo como para a Guanabara, essa participação foi superior a 13%. O investimento em saúde, por sua vez, representou, em 1969, apenas 3,5% do total realizado pelos Estados, sendo que em quatro deles (Pernambuco, Paraná, Mato Grosso e Goiás) essa participação não atingiu 1%.

O mesmo quadro evidencia a grande concentração dos investimentos estaduais no setor de Transportes e Comunicações, o qual absorveu, em 1969, cerca de 61% dos recursos destinados a investimentos. Em alguns Estados, a relação supera os 70%: Ceará (89%), Pernambuco (72%), Minas Gerais (75%), Rio de Janeiro (70%), Paraná (85%), Rio Grande do Sul (71%), Mato Grosso (73%) e Goiás (76%). Aparentemente, a concentração se deveria à vinculação integral das cotas do IUCL; no entanto, o Quadro IV. 16 mostra que os recursos estaduais destinados aos programas rodoviários têm volume bastante superior às referidas cotas: a média nacional dos investimentos estaduais realizados em transporte rodoviário é quase o triplo do valor total das cotas estaduais do IUCL. Só em poucos Estados é que os investimentos realizados no setor são quase totalmente financiados pelos recursos do IUCL: Amazonas, Pará, Piauí e Mato Grosso. Ainda no Nordeste, para a maioria dos Estados os investimentos realizados têm valor superior ao dobro das cotas do IUCL, o que é a norma também nas demais regiões. Talvez possa explicar-se essa concentração, que em alguns casos parece excessiva, pela incapacidade dos governos estaduais em suportar elevações das despesas correntes, que certamente adviriam se se diluísse o investimento em aplicações em educação e saúde, por exemplo. Não há dúvida de que os investimentos em estradas têm muito menor impacto sobre as despesas correntes e, além disso, uma vez que estas se constituem, necessariamente, em encargo estadual, pode ocorrer a

QUADRO IV.12

PARTICIPAÇÃO DAS VINCULAÇÕES À EDUCAÇÃO,
SAÚDE E AGRICULTURA NA DESPESA ESTADUAL
NESSAS FUNÇÕES EM 1969

Estados	Educação (PNE)	Educação (FPE)	Educação (Total)	Saúde	Agricultura
<i>NORTE</i>	16,4	18,8	35,3	17,6	50,8
Amazonas	19,5	22,3	41,8	16,4	45,2
Pará	14,6	16,8	31,4	18,7	56,3
<i>NORDESTE</i>	19,2	14,7	33,9	20,6	44,5
Maranhão	32,9	37,3	70,2	49,1	96,6
Piauí	30,8	31,6	62,4	25,7	95,8
Ceará	30,6	18,4	49,0	27,4	52,2
R. G. do Norte	27,6	22,0	49,7	26,8	59,9
Paraíba	25,1	19,5	44,6	40,6	68,9
Pernambuco	18,6	11,0	29,6	8,6	12,9
Alagoas	9,4	8,1	17,5	13,5	33,3
Sergipe	23,3	23,9	47,2	39,7	123,1
Bahia	10,8	9,4	20,2	19,5	73,9
<i>SUDESTE</i>	6,7	1,3	8,0	1,9	4,9
Minas Gerais	12,6	6,6	19,2	12,6	21,9
E. Santo	10,0	11,4	21,4	16,5	29,5
R. de Janciro	7,1	3,2	10,3	5,1	10,4
Guanabara	8,1	0,4	8,4	0,4	7,4
São Paulo	5,4	0,3	5,7	0,5	1,1
<i>SUL</i>	6,7	2,6	9,3	7,9	10,0
Paraná	6,4	3,4	9,8	11,8	18,0
Sta. Catarina	8,7	3,6	12,3	6,9	12,7
R. G. do Sul	6,3	1,7	8,0	6,6	5,7
<i>CENTRO-OESTE</i>	10,4	9,0	19,5	22,7	51,1
Mato Grosso	9,4	8,3	17,7	44,0	124,3
Goiás	11,2	9,4	20,6	17,5	37,7
TOTAL	8,2	3,4	11,57	5,4	12,47

FONTES: Banco do Brasil, Ministério da Educação e Cultura, INPS e IPEA/INPES.

QUADRO IV.13

PARTICIPAÇÃO DA DESPESA EM EDUCAÇÃO NA DESPESA TOTAL (%)

Regiões	Anos					
	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Norte	15,1	16,0	22,4	15,3	15,3	16,5
Nordeste	14,0	12,4	12,5	13,7	16,1	17,0
Sudeste	14,4	15,9	17,1	16,5	17,3	16,8
Sul	24,0	24,1	24,8	22,1	20,7	21,6
Centro-Oeste	19,7	20,7	18,8	19,8	20,2	20,9
BRASIL	16,1	17,0	17,8	17,0	17,7	17,5

FONTE: Balanços Estaduais.

QUADRO IV.14

PARTICIPAÇÃO DA DESPESA EM SAÚDE NA DESPESA TOTAL (%)

Regiões	Anos					
	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Norte	7,8	7,5	14,8	8,7	7,7	9,0
Nordeste	6,6	6,4	6,5	5,6	5,9	5,6
Sudeste	6,1	6,8	6,5	6,3	6,9	5,4
Sul	3,6	3,7	3,6	3,5	3,3	2,9
Centro-Oeste	5,5	5,9	5,6	8,1	5,3	3,9
BRASIL	5,8	6,3	6,1	5,9	6,3	5,0

FONTE: Balanços Estaduais.

PARTICIPAÇÃO DA DESPESA DE INVESTIMENTO POR FUNÇÃO EM 1969

F u n ç ã o

Estados	Gov. Adm. Geral	Ag. e Rec. Nat.	Ener-gia	Trans- porte e Com.	Ind. e Com.	Ed. e Cul- tura	Hab. e Serv. Urb.	Saúde e San.	Trab. Prev. e Ass. Social	Def. e Seg. Públ.
NORTE	4,36	4,59	—	57,53	1,32	9,36	12,62	6,46	2,97	0,79
Amazonas	4,94	6,11	—	64,99	0,17	6,62	14,04	1,55	0,59	1,00
Pará	3,96	3,54	—	52,40	2,11	11,25	11,64	9,85	4,61	0,64
NORDESTE	6,05	1,26	0,90	66,58	2,26	8,36	10,72	2,28	0,69	0,20
Maranhão	11,93	0,05	—	69,49	—	8,42	7,60	2,38	0,80	0,33
Piauí	3,69	1,20	—	57,93	—	0,62	32,79	1,15	0,38	2,24
Ceará	1,55	0,42	0,97	88,99	0,02	3,50	0,56	3,62	0,05	0,33
R. G. do Norte	41,74	1,72	—	45,08	1,19	2,57	0,13	5,66	0,58	1,33
Paraíba	5,27	0,66	—	65,89	6,54	2,41	15,31	1,33	1,08	1,52
Pernambuco	3,72	4,61	4,00	72,44	0,21	2,70	9,02	0,81	1,13	1,36
Alagoas	5,34	7,07	—	33,03	5,10	36,96	1,49	5,21	5,26	0,52
Sergipe	9,48	4,00	1,72	43,57	3,23	15,82	19,12	4,46	0,09	2,11
Bahia	2,49	0,43	0,59	68,29	3,33	9,30	12,80	1,82	0,20	0,75
SUDESTE	5,08	1,52	4,32	55,31	0,23	11,62	12,18	4,45	1,08	4,22
Minas Gerais	5,06	5,09	—	75,32	1,76	3,74	1,08	1,07	4,30	2,58
Espírito Santo	4,93	3,85	2,76	63,27	0,38	13,89	0,68	4,66	1,20	4,39
Rio de Janeiro	3,35	2,76	0,98	70,24	0,02	1,06	15,36	1,11	0,68	4,21
Guanabara	8,20	0,26	—	17,58	0,12	13,84	44,59	8,74	0,68	5,99
São Paulo	4,06	1,16	7,16	64,49	0,03	13,13	1,72	3,73	0,72	3,81
SUL	5,64	3,23	1,72	74,88	0,15	3,86	4,20	1,68	2,61	2,03
Paraná	3,34	0,10	0,18	84,60	0,01	1,05	7,33	0,34	2,76	0,29
Santa Catarina	7,16	3,80	7,80	63,41	0,06	8,73	4,68	2,83	0,13	1,39
R. G. do Sul	7,23	6,19	0,04	70,90	0,33	4,18	0,64	2,47	3,81	4,21
CENTRO-OESTE	4,87	0,92	2,48	75,07	0,17	11,61	2,35	0,17	1,25	1,12
Mato Grosso	2,90	0,23	—	73,03	0,45	20,13	2,12	0,01	0,06	1,08
Goiás	6,03	1,33	3,95	76,27	—	6,58	2,48	0,27	1,95	1,14
TOTAL	5,32	1,78	3,09	61,26	0,63	9,76	10,31	3,50	1,29	3,04

FONTE: IPEA/INPES.

QUADRO IV.16

INVESTIMENTOS NOS PROGRAMAS DE TRANSPORTE
RODOVIÁRIO EM 1969

Cr\$ 1.000,00

Estados	Investimentos Realizados	Cotas do FRN	Participação do IUCL nos Investimentos
<i>NORTE</i>	45 926	60 804	75,53
Amazonas	21 152	30 688	69,0
Pará	24 774	30 116	82,3
<i>NORDESTE</i>	347 840	157 026	221,5
Maranhão	63 107	17 185	367,2
Piauí	10 439	8 973	116,2
Ceará	39 371	17 516	224,8
R. G. do Norte	8 712	5 989	145,5
Paraíba	23 383	9 496	246,2
Pernambuco	48 649	24 125	201,6
Alagoas	8 232	6 065	135,7
Sergipe	9 772	7 503	130,3
Bahia	136 175	60 174	226,3
<i>SUDESTE</i>	992 023	312 559	317,4
Minas Gerais	135 240	68 070	198,7
Espírito Santo	30 349	10 206	297,4
Rio de Janeiro	79 788	37 249	214,2
Guanabara	71 749	37 415	191,8
São Paulo	674 897	159 619	422,8
<i>SUL</i>	447 834	97 012	461,6
Paraná	157 948	39 046	404,5
Santa Catarina	56 375	14 612	385,8
Rio G. do Sul	215 511	43 354	289,5
<i>CENTRO-OESTE</i>	72 470	49 817	145,5
Mato Grosso	15 174	27 534	55,1
Goiás	57 296	22 283	257,1
TOTAL	1 906 093	677 218	281,5

FONTES: IPEA, INPES, DNER.

existência de indivisibilidades, permitindo e incentivando a elevação do nível de investimentos.

Conclui-se, portanto, que não se deve esperar a existência de estímulo nas funções de educação e saúde, cujas vinculações serão inócuas. A opção de instituir um mecanismo de contrapartida não é vantajosa, genericamente, já que os Estados têm reduzido volume de recursos que possam ser manipulados com liberdade e ainda que se abstraíam as questões de natureza política do federalismo, não há como negar a necessidade de certa autonomia do dispêndio.

No que toca às vinculações relativas às despesas de capital, teme-se que se venham tornando excessivas, fazendo diminuir a eficiência do desempenho do setor público estadual e desestimulando o investimento em alguns setores como educação e saúde, que teriam como resultado um aumento considerável de despesa corrente.

4.4 **A Distribuição das** **Receitas Estaduais**

Pode-se considerar como um objetivo explícito de política econômica a redução das desigualdades na distribuição regional da renda. São bastante conhecidos os instrumentos que para isso têm sido utilizados pelo Governo Federal, alguns claramente dotados de efetividade. Definido esse objetivo, é necessário que seja complementado por política semelhante na área das finanças públicas estaduais, isto é, que se explicita também o objetivo redistributivo no que toca às receitas públicas, cuja distribuição possui ainda maiores disparidades.

Dada a importância do dispêndio público estadual, não há dúvida de que a concentração da receita atuará como um obstáculo à execução de políticas distributivas, pelo fato de que as áreas em que o governo estadual atua são freqüentemente determinantes e/ou condicionantes do nível de atividades. Um exemplo óbvio relaciona-se com a política regional atualmente em vigor no Brasil: pouco ou nada adiantariam os incentivos fiscais concedidos às empresas que se instalam nas Regiões Norte e Nordeste, se os Estados não dispusessem de recursos suficientes para prover a infra-estrutura que se requer.¹⁵ Mesmo nas funções de educação, saúde e saneamento, o de-

15 A menos que o Governo Federal executasse tais serviços diretamente, o que nem sempre é o caso: abastecimento d'água, por exemplo.

sempenho dos governos estaduais terá importantes efeitos sobre a produtividade dos fatores. Se se pensar no fornecimento de um serviço como ensino primário e médio, os reflexos são bastante claros: um Estado de baixo nível de renda e receita oferecerá um ensino cujo nível de oferta é inferior em quantidade e qualidade ao das unidades mais ricas e com isso ocorrerá a tendência de se acentuarem as desigualdades, uma vez que a educação é uma das variáveis determinantes do nível de renda. Não é por outro motivo, aliás, que se coloca este aspecto como uma das motivações das transferências.

Dir-se-ia, por outro lado, que as medidas tendentes a elevar o nível de atividades repercutiriam forçosamente na receita própria, diminuindo a concentração de receita caso se reduzissem as desigualdades na distribuição de renda. Ocorre, porém, que os fenômenos devem ocorrer simultaneamente, isto é, não se pode esperar que diminua a concentração de renda para posteriormente reduzir-se a de receita, dada a importância do dispêndio estadual no sentido de se atingir níveis mais altos de renda.

No caso brasileiro não se nega um certo caráter redistributivo às transferências, devido aos critérios de distribuição do FPE e do FE, ainda que este esteja bastante diluído quando consideramos as transferências agregadamente, devido ao IUCL e ao IUEE, ambos diretamente correlacionados com o nível de renda do Estado. O coeficiente de correlação de Spearman entre as transferências *per capita* em 1970 e a renda *per capita* em 1968 é apenas $Rs = -0,16$, não mais significativa a 5%. O volume de recursos *per capita* recebido pela Guanabara em 1970, por exemplo, é superior aos recursos recebidos por treze Estados, enquanto São Paulo recebia um valor superior a sete Estados.¹⁶

Antes da reforma tributária, já se observava uma extrema concentração de receita: em 1966, São Paulo, Guanabara e Rio Grande do Sul detinham 64% dos recursos disponíveis, abrangendo cerca de 30% da população. A receita total *per capita* de São Paulo e Guanabara era, aproximadamente, cinco vezes superior à de Pernambuco (a mais alta do Nordeste) e dez vezes maior que a do Piauí e a do Maranhão, as mais baixas do Brasil.

A reforma do sistema tributário, como se sabe, cria o FPE, cujo caráter redistributivo é bastante claro para que nele se insista. Não há dúvida, portanto, de que entre os objetivos da reforma se incluía o objetivo redistributivo, já que se pretendia que tais transferências fossem mais significativas que as do IUCL, até então as mais im-

16 Ver Quadro IV.4.

portantes. Deve-se lembrar, no entanto, que ao lado da criação do FPE, outras modificações foram introduzidas, sem que tivessem caráter redistributivo; cabe, por isso, analisar a evolução da receita total sob a ótica da distribuição, decompondo-a nas duas categorias de receita própria e transferências, e os dois biênios após a reforma devem também ser subdivididos, visto que novas alterações ocorreram ao longo do quadriênio e atingiram especialmente o FPE, que nesse contexto adquire maior importância.

Entre os biênios 1965-66 e 1967-68, a evolução da receita total *per capita* ocorreu geralmente no sentido de beneficiar os Estados de menor receita: foram estes que apresentaram as maiores elevações. O coeficiente de correlação de Spearman entre as variações percentuais da receita total de 1965-66 para 1967-68 e a receita total *per capita* em 1965 alcança $R_s = -0,47$, significativa ao nível de 5%. Não é este, entretanto, o panorama que se observa para os dois anos seguintes: entre 1967-68 e 1969-70, o coeficiente de correlação entre as variações percentuais da receita total e a receita total *per capita* em 1967 é de $R_s = -0,10$, não mais significativa a 5%. Tais fatos podem ser parcialmente explicados quando se identificam as fontes de crescimento em cada um dos dois períodos. Como se pode ver no Quadro IV.17, a receita total do conjunto dos Estados cresce, entre 1965-66 e 1967-68, 16,8%, sendo a elevação das transferências da ordem de 35,2% e a da receita própria de cerca de 14,5%. Pode-se, portanto, imputar o crescimento da receita total ao maior volume de recursos transferidos, o que se deu, por sua vez, através da criação do FPE.¹⁷

Observa-se, aliás, que dos vinte e um Estados considerados, em oito a receita própria caiu, em cinco a taxa de crescimento não superou os 5%. Ainda mais: caso se excluam a Guanabara e São Paulo, a taxa de crescimento da receita própria para o conjunto dos demais Estados será apenas de 4,1%. Pode-se pensar neste fraco desempenho da receita própria como um subproduto da elevação das transferências, isto é, a ausência de estímulo; deve-se recordar, contudo, que tal efeito só transparece claramente quando uma transferência é introduzida, permanecendo inalterado o sistema. No caso, houve uma transformação fundamental: a substituição do IVC pelo ICM, que forçosamente traria modificações no nível de receita própria. Pelo menos dois motivos podem ser arrolados de imediato: i) a alteração da incidência e das alíquotas, o que, para alguns Esta-

17 O fenômeno fica ainda mais claro quando se recorda que ocorreu, em 1967, uma redução das cotas estaduais do IUCL, que fez com que o montante de recursos recebidos nesse ano fosse aproximadamente a metade do recebido em 1966.

dos, equivaleu a um aumento e, para outros, a uma diminuição da carga tributária; e ii) as inevitáveis dificuldades de ajustamento e de adaptação nos períodos iniciais.

Ainda assim, o mecanismo das transferências foi suficientemente poderoso: as médias dos biênios 1967-68 e 1965-66 revelam elevações da receita total acima da média para os Estados do Nordeste, Espírito Santo, Guanabara, Santa Catarina e Mato Grosso. É visível a correlação inversa com a renda *per capita*: além dos Estados nordestinos, o Espírito Santo é o mais pobre da Região Sudeste e Santa Catarina o de mais baixa renda do Sul. Somente os Estados da Região Norte sofreram queda na receita total nos dois anos subsequentes à reforma tributária, como se verifica no Quadro IV.17. Trata-se, contudo, de uma situação peculiar, que pode ser atribuída a dois principais fatores: i) as alíquotas mais elevadas do IVC, tanto no Amazonas (10%) como no Pará (7%); e ii) a redução ocorrida nas cotas estaduais do IUCL, as quais já vimos serem de grande importância para ambos os Estados, contribuindo, portanto, para amortecer os efeitos das novas transferências originadas do FPE.¹⁸

No que toca aos Estados do Nordeste, sobressai claramente a importância das transferências como fator de aumento da receita total: enquanto estas cresceram 85,9% no período em foco, a receita própria elevou-se em 13,8%. Observe-se, ainda, que dos nove Estados que compõem a região, quatro apresentaram queda da receita própria e três deles taxas de crescimento inferiores à média brasileira. No Espírito Santo o fenômeno é idêntico: enquanto as transferências se elevam em 113,3%, a taxa de crescimento da receita própria não superou 1,8%. Nos demais Estados acima citados, apenas em Santa Catarina as transferências cresceram mais do que a receita própria (60,9% contra 21,5%), sendo notável o fato de que na Guanabara ocorreu uma queda nas transferências, isto é, a cota do FPE não foi suficiente sequer para compensar a queda da cota do IUCL.

Santa Catarina, Mato Grosso e Guanabara apresentaram, entretanto, taxas de crescimento da receita própria superiores à média dos Estados. Nos dois primeiros a explicação é simétrica à que se deu para o Pará: trata-se de Estados cujas alíquotas do IVC eram as mais baixas do Brasil: 4,7% e 4,0%, respectivamente. No caso da Guanabara, finalmente, ainda intervém este fator, visto que sua alíquota era de 5%, mas ainda a peculiaridade de Cidade-Estado: além de receber os impostos municipais, altamente produtivos nos grandes

18 Poder-se-ia agregar a exclusão do imposto sobre as exportações, o qual parece ter tido alguma importância para o Pará, mas os balanços deste Estado não discriminam sua arrecadação.

centros urbanos, retêm os 100% da arrecadação do ICM, em vez de distribuir 20%, como são obrigados a fazer os outros Estados.

É lícito concluir, dessa forma, que os primeiros dois anos após a reforma do sistema tributário marcaram-se por acentuar a dependência dos Estados em relação à União (visto que as transferências elevaram sua importância relativa) e pelo cunho ligeiramente redistributivo, já que, mais frequentemente, beneficiaram-se os Estados de menor renda *per capita*.

O mesmo não ocorre no biênio 1969-70, em que se invertem as posições em relação ao comportamento das receitas estaduais. Embora a receita total cresça, em média, a taxa superior à do biênio anterior (30,6% contra 16,8%), esta elevação origina-se basicamente da evolução da receita própria (33%), já que os recursos transferidos aumentam em 18,5%. A outra diferenciação é uma decorrência da primeira: como a receita própria apresenta elevada correlação com o nível de atividades, as menores taxas de crescimento couberam geralmente aos Estados de baixa renda *per capita*: todos os Estados do Nordeste, à exceção do Maranhão e da Bahia, tiveram crescimento da receita total inferior à média nacional.

Para que ocorresse essa reversão do comportamento da receita em tão curto período, contribuíram três fatos, de natureza institucional, já que o vulto das alterações não permite que se as impute basicamente a diferenciações nas taxas de crescimento da renda estadual.¹⁹ As alterações no sistema das transferências e a vigência plena do sistema tributário são os principais fatores explicativos da nova situação:

i) Como se descreveu no Capítulo II, o FPE teve sua composição alterada em 1967, 1968 e 1969: 7%, 10% e 5% da arrecadação do IR e do IPI, em cada um dos anos, sendo que no último deles foi criado o FE, dos quais estão excluídos os Estados de nível de renda mais elevado.²⁰ Não obstante o acentuado caráter redistributivo deste, a redução de 3% recaiu mais fortemente sobre os Estados pobres, para os quais o FPE constitui uma importante fonte de recursos, enquanto para os demais a modificação teria sido quase imperceptível;

ii) A partir de 1969, as cotas de IUCL atribuídas aos Estados retornam aos níveis de 1966 (em 1967, haviam sido reduzidas à me-

19 Os dados disponíveis, aliás, não permitem sequer que se estime as eventuais diferenças ocorridas.

20 Guanabara, São Paulo, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

tade). Tais transferências, como se sabe, têm razoável correlação com o nível de atividades: os Estados que recebem as maiores cotas são os de mais elevado nível de renda. Essa elevação certamente frustrou, em parte, o cunho distributivo das transferências federais em 1969 e 1970;

iii) Possivelmente mais importante do que os dois fatos acima mencionados, entretanto, seja a evolução da receita própria; em outras palavras, enquanto no biênio 1967-68 o determinante das elevações foi, antes de tudo, o comportamento das transferências, no período 1969-70 esse papel é assumido pela receita própria. A taxa de crescimento da receita total é, por definição, uma média ponderada das taxas de crescimento da receita própria e das transferências; se estas crescerem menos do que a primeira e sabendo-se que os Estados de mais baixo nível de renda *per capita* são aqueles em que é menor o peso da receita própria, as maiores taxas de crescimento desta garantirão que esses são os Estados cuja receita total crescerá menos, independente da diversidade das taxas de crescimento da renda. A análise do novo sistema tributário, bem como de seus efeitos sobre a distribuição da receita, sugere que sejam destacados dois aspectos:

a) A substituição do IVC pelo ICM certamente acarretou algumas modificações na distribuição das receitas próprias: sendo o ICM um imposto que incide sobre o valor adicionado, tem menor produtividade nos Estados de baixo nível de atividade e com a economia baseada em produtos primários e/ou de reduzido grau de elaboração e, contrariamente, tem elevada produtividade nos Estados de alto nível de renda e/ou industrializados. Como o ICM tem aproximadamente as mesmas alíquotas²¹ e fatos geradores idênticos para todos os Estados, a carga tributária "permitida" a um Estado de baixo nível de renda será muito menor do que aos de alta renda *per capita*. Como se verifica no Quadro IV.18, os Estados mais ricos são, de maneira geral, aqueles em que a relação arrecadação do ICM/renda estadual é mais elevada: o coeficiente de correlação entre a referida

21 Aliquotas de ICM por região:

1967 — Norte/Nordeste	= 18%	
Demais regiões	= 15%	janeiro a março
	= 16%	abril
	= 17%	maio a dezembro
1968 — Norte/Nordeste	= 18%	
Demais regiões	= 17%	
1969-1970 — Norte/Nordeste	= 18%	
Demais regiões	= 17%	
Operações interestaduais	= 15%	

1971 — De 1971 a 1974, deverá verificar-se anualmente uma queda nas alíquotas de ICM de 0.5% ao ano.

QUADRO IV.17

VARIAÇÕES PERCENTUAIS NA RECEITA TOTAL, RECEITA PRÓPRIA E TRANSFERÊNCIAS
(%)

Estados	Médias Bianauals					
	Receita Total		Receita Própria		Transferências	
	1967-8/1965-6	1970-69/1967-8	1967-8/1965-6	1970-69/1967-8	1967-8/1965-6	1970-69/1967-8
<i>NORTE</i>	— 9,8	37,7	—40,0	49,7	34,5	34,9
Amazonas	— 7,7	30,3	—43,2	46,1	33,5	32,3
Pará	—11,6	44,1	—37,6	52,2	35,6	37,3
<i>NORDESTE</i>	28,0	19,1	13,8	23,1	85,9	11,9
Maranhão	59,1	38,5	1,8	56,5	131,9	28,4
Piauí	43,5	24,3	— 3,7	13,9	109,5	30,9
Ceará	20,7	81,6	— 7,5	11,0	118,7	—13,4
R. G. do Norte	15,9	— 3,9	— 8,0	—17,1	116,9	19,7
Paraíba	17,6	25,3	— 2,2	30,5	90,8	15,4
Pernambuco	29,4	11,5	47,6	12,5	59,9	7,8
Alagoas	37,2	14,7	12,0	15,1	133,2	14,1
Sergipe	83,5	22,6	36,8	7,8	223,4	41,2
Bahia	20,9	30,5	10,7	42,7	46,4	7,3
<i>SUDESTE</i>	18,1	34,3	18,4	36,0	6,7	22,4
Minas Gerais	6,4	17,3	1,5	19,4	36,5	7,5
Espírito Santo	17,9	15,3	1,8	— 1,8	113,3	63,5
Rio de Janeiro	11,3	16,4	— 0,1	30,0	12,4	13,2
Guanabara	33,0	30,3	36,0	30,9	— 4,7	21,1
São Paulo	17,3	41,1	19,2	41,6	—11,3	31,0
<i>SUL</i>	7,6	21,8	4,1	23,2	41,6	11,1
Paraná	3,5	28,2	— 2,3	31,5	60,9	8,1
Santa Catarina	25,9	13,2	21,5	12,4	60,9	18,1
R. G. do Sul	5,7	19,8	4,3	20,8	20,1	10,8
<i>CENTRO-OESTE</i>	19,2	37,4	14,7	41,7	30,6	28,0
Mato Grosso	34,4	30,0	45,9	31,6	19,2	27,6
Goiás	11,3	42,1	3,1	47,0	42,8	28,4
BRASIL	16,8	30,6	14,5	33,0	35,2	18,5

FONTES: Balanços Estaduais, Banco do Brasil, Ministério da Educação e Cultura, INPS, DNER e DNAEE.

QUADRO IV.18

PARTICIPAÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO IVC E
DO ICM NA RENDA DO ESTADO

Estados	Médias Bianaais	
	1965-1966	1967-1968
<i>NORTE</i>	5,4	3,5
Amazonas	6,1	4,5
Pará	5,0	3,0
<i>NORDESTE</i>	4,8	5,3
Maranhão	3,2	3,5
Piauí	4,9	4,1
Ceará	4,7	4,8
R. G. do Norte	4,4	4,1
Paraíba	5,9	5,3
Pernambuco	4,5	6,8
Alagoas	5,0	6,8
Sergipe	4,1	4,6
Bahia	5,3	5,0
<i>SUDESTE</i>	8,7	9,4
Minas Gerais	5,0	5,6
Espírito Santo	5,7	4,4
Rio de Janeiro	7,3	7,7
Guanabara	7,1	8,9
São Paulo	10,6	11,0
<i>SUL</i>	6,4	7,3
Paraná	8,0	7,5
Santa Catarina	4,7	7,0
R. G. do Sul	5,8	7,2
<i>CENTRO-OESTE</i>	4,7	6,2
Mato Grosso	3,6	6,6
Goiás	5,3	6,0
TOTAL	7,5	8,2

FONTES: Contas Nacionais (FGV) e Balanços Estaduais.

relação e a renda *per capita* em 1968 é de 0,72, significativa a 1%. Pode-se argumentar, entretanto, que a sistemática de cobrança do IVC também apresenta essas características: considerando-se que a interdependência da estrutura produtiva certamente aumenta com o desenvolvimento, é fácil concluir que as diferenças de nível de renda dos Estados resultavam em diferenças na capacidade de arrecadação do IVC ainda maiores, uma vez que o IVC incidia sobre o valor total de cada transação, cujo número será tanto maior quanto mais etapas intermediárias houver no processo de produção. No entanto, ao contrário do que ocorre com o ICM, as alíquotas do IVC eram fixadas pelos governos estaduais, que dispunham, assim, de certa liberdade para elevar a capacidade de arrecadação através de aumentos das alíquotas. Isso explica, por exemplo, o fato de que o coeficiente de correlação entre participação do IVC na renda e renda *per capita* estadual em 1966 seja menor: cerca de 0,59. Assim, os Estados que tiveram as maiores perdas ou os mais modestos crescimentos de receita própria são mais freqüentemente os de baixo nível de renda, não apenas pelas já aludidas características do ICM, mas ainda por serem eles, em geral, os detentores das mais elevadas alíquotas do IVC;²²

b) Não resta dúvida que, do lado das transferências, a reforma do sistema tributário adquiriu um caráter redistributivo, pois houve a criação do FPE, que atua no sentido de diminuir as desigualdades de receita, ocorrendo, dessa forma, uma elevação do nível das transferências federais para os Estados de mais baixo nível de renda.

Considerando-se os dois aspectos acima mencionados, podem ser feitas três hipóteses no que toca à evolução da distribuição das receitas entre os Estados, a partir da vigência da reforma tributária:

i) as transferências de recursos federais através do FPE mais que compensaram as desigualdades de receita própria, atuando assim no sentido de reduzir as desigualdades da distribuição de receita total entre os Estados;

ii) as transferências de recursos federais através do FPE foram apenas suficientes para impedir que as desigualdades se ampliassem; nesse caso, o FPE teria contribuído apenas para manter a mesma situação que perdurava antes da reforma tributária; e

iii) as transferências de recursos federais através do FPE não foram suficientemente significativas para amortecer as desigualdades

22 As alíquotas mais elevadas eram as de Amazonas (10%), Paraíba (7,5%), Bahia (7,1%), Rio Grande do Norte (7%) e Pará (7%).

verificadas em relação à receita própria, as quais se ampliaram entre 1966 e 1970.

Com o objetivo de verificar qual dessas alternativas teria predominado no período 1966-70, recorreu-se a um conceito extraído da teoria estatística da informação, sugerido por Theil.²³ Trata-se de um conceito que se apóia na comparação da heterogeneidade observada, com relação a uma situação de referência na qual a receita *per capita* de todos os Estados seria a mesma. Pode-se verificar o índice de desigualdade da distribuição das receitas estaduais através da fórmula:

$$(Y : X) = \sum_{i=1}^h Y_i \frac{LY_i}{\bar{X}_i} \quad \text{onde:}$$

Y_i = receita do Estado i /total das receitas estaduais;

X_i = população do Estado i /população do Brasil.

Y_i/X_i = receita *per capita* do Estado i /receita estadual média *per capita*.

Na equação acima, a igualdade absoluta da distribuição ocorreria, por definição, quando a receita *per capita* de todos os Estados fossem iguais, e iguais, portanto, à média brasileira. Nesse caso, ter-se-ia que $Y_i/X_i = 1$ e, portanto, $I(Y : X) = 0$. A desigualdade máxima, por sua vez, ocorreria quando apenas um Estado (Y_j), o de menor população, fosse responsável pela totalidade da receita, e os demais Estados nada recebessem. Nesse caso, $Y_i = 0$ para $i \neq j$ e $I(y : X) = Y_j \frac{LY_j}{X_j} = L \frac{1}{\bar{X}_j} = -LX_j$. Dessa forma o índice

de desigualdade deverá variar entre zero e $-LX_j$ e as receitas estarão tanto mais concentradas quanto mais o índice se afastar de zero.

O quadro expõe a evolução dos índices de desigualdades da receita total e da receita própria, no período 1965-70, indicando que, não obstante a existência do FPE, a distribuição das receitas entre os Estados era mais desigual em 1970 do que em 1966.

Verifica-se ainda que a piora na distribuição dos recursos se

23. Cf. H. Theil, *Economics and Information Theory* (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1970), pp. 121 e 134.

deve em parte ao desempenho da receita própria, cujos índices de desigualdade se elevaram mais do que os relativos à receita total: a queda observada no índice de receita total de 1966 para 1967, deve-se exclusivamente à implementação do FPE, uma vez que o índice relativo à receita própria aumentou.

QUADRO IV.19

EVOLUÇÃO DOS ÍNDICES DE THEIL

Anos	Receita Própria	Y (I : X) Receita Total
1965	0,2842710	0,2190923
1966	0,3036321	0,2522808
1967	0,3216561	0,2402159
1968	0,3656197	0,2444977
1969	0,3866170	0,2873952
1970	0,3691522	0,2753753

FONTES: Balanços Estaduais, DNER, DNAEE, Banco do Brasil, MEC e INPS.

Dessa forma, chega-se à confirmação da terceira hipótese, isto é, não obstante a utilização do FPE como instrumento para reduzir as desigualdades de receita entre os Estados, as desigualdades verificadas em 1968 e 1969 são superiores às que existiam nos dois anos imediatamente anteriores à reforma tributária.

Esse resultado pode ser visualizado quando se analisa a evolução da importância relativa de cada Estado no total das receitas estaduais. Considerando-se os pontos extremos do período, isto é, 1965 e 1970, verifica-se que as Regiões Norte, Nordeste e Sul diminuem sua participação em relação ao total de recursos disponíveis nacionalmente. O quadro mostra as informações em detalhe: a Região Norte, que em 1965 era responsável por 2,5% das receitas estaduais, tem sua participação reduzida em 1970 para 1,9%, embora este valor seja superior aos de 1967 e 1968. A Região Nordeste sofre evolução inversa: a maior participação ocorre em 1967 (13,3%), enquanto em 1965 alcançou 12,5%. A partir de 1968 começa novamente a perder posição, até que o valor relativo a 1970 é inferior ao de 1965: 11,6%. A Região Sul, por sua vez, apresenta uma queda

QUADRO IV.20

PARTICIPAÇÃO DA RECEITA TOTAL DE CADA ESTADO NO TOTAL DAS RECEITAS ESTADUAIS

Estados	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<i>NORTE</i>	2,5	2,2	1,6	2,0	2,0	1,8
Amazonas	1,1	1,0	0,7	1,0	0,9	0,8
Pará	1,4	1,2	0,9	1,0	1,1	1,0
<i>NORDESTE</i>	12,5	11,1	13,3	12,7	12,0	11,6
Maranhão	0,8	0,7	0,9	1,0	1,1	1,0
Piauí	0,5	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5
Ceará	1,9	1,5	1,8	1,7	1,4	1,3
R. G. do Norte	0,7	0,5	0,7	0,6	0,5	0,4
Paraíba	1,1	1,0	1,2	0,9	0,9	1,0
Pernambuco	2,9	2,7	3,2	3,0	2,7	2,6
Alagoas	0,7	0,5	0,7	0,8	0,7	0,6
Sergipe	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,4
Bahia	3,6	3,5	3,8	3,6	3,7	3,8
<i>SUDESTE</i>	65,9	67,0	66,5	67,6	69,4	69,0
Minas Gerais	9,2	8,4	7,7	8,2	6,9	7,5
Espírito Santo	1,0	1,0	0,9	1,1	1,0	0,9
R. de Janeiro	4,4	4,3	4,3	4,1	3,8	3,7
Guanabara	11,7	10,9	12,6	12,9	13,4	12,2
São Paulo	39,6	42,4	41,0	41,3	44,3	44,7
<i>SUL</i>	16,5	17,0	15,8	15,2	14,0	14,7
Paraná	6,3	6,1	5,5	5,5	5,3	5,5
Santa Catarina	2,3	2,2	2,2	2,6	2,1	2,0
R. G. do Sul	7,9	8,7	8,1	7,1	6,6	7,2
<i>CENTRO-OESTE</i>	2,6	2,7	2,9	2,5	2,6	2,9
Mato Grosso	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Goiás	1,7	1,8	1,9	1,5	1,6	1,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTES: Balanços Estaduais, Banco do Brasil, Ministério da Educação e Cultura. INPS, DNER, DNAEE.

sistemática a partir de 1967 até 1969, recuperando-se ligeiramente em 1970, cuja participação (14,7%) é ainda inferior à de 1965 (16,5%).

Observa-se, portanto, que apenas as Regiões Sudeste e Centro-Oeste melhoram sua posição relativa ao longo do período. No Sudeste ocorre inicialmente uma queda (1967), mas a partir daí as elevações se sucedem, até alcançarem em 1970 o percentual de 68,9%. A maior participação é devida exclusivamente ao desempenho dos Estados da Guanabara e São Paulo, que em 1965 detinham, respectivamente, 11,7% e 39,6% do total de recursos disponíveis e em 1970, 12,2% e 44,7%, enquanto para os demais Estados da região se verifica uma piora ao longo do período. Na Região Centro-Oeste, a participação eleva-se de 2,6% em 1965 para 2,9% em 1970.

Outra qualificação deve ser feita no que toca à efetividade dos mecanismos de transferências de recursos. Estes não introduzem, de fato, nenhum elemento que atue dinamicamente no sentido de reduzir as desigualdades de receitas entre os Estados. Esta redução requer que as taxas de crescimento da receita total dos Estados de menor receita sejam superiores às dos Estados com maior volume de recursos. A taxa de crescimento, por sua vez, é uma média ponderada das taxas de crescimento da receita própria e das transferências, cujos pesos são as participações de cada uma das categorias na receita total. Assim:

$$(1) \quad 1 + y_1 = B_1 (1 + y_2) + B_2 (1 + y_3) \text{ onde:}$$

- y_1 = taxa de crescimento da receita total;
- y_2 = taxa de crescimento das transferências;
- y_3 = taxa de crescimento da receita própria;
- B_1 = participação das transferências na receita total;
- B_2 = participação da receita própria na receita total.

Uma vez vigente o sistema de transferências e supondo-se que não se alterem os critérios de constituição dos recursos dos Fundos e os de distribuição, as taxas de crescimento do montante transferido deverão variar bem pouco entre os Estados. O mesmo não ocorrerá, por outro lado, com a receita própria e sua evolução será determinada basicamente pelo comportamento da arrecadação do ICM, que por sua vez deverá crescer a taxas semelhantes às do crescimento da renda, pois trata-se de imposto proporcional.²⁴

24 A arrecadação do ICM poderá apresentar taxas de crescimento superiores à da renda quando ocorrerem alterações na estrutura produtiva do Estado, pois é um imposto de mais elevada produtividade quando se tem uma estrutura industrial mais complexa.

Supondo-se que as taxas de crescimento das transferências são iguais para todos os Estados, bem como as taxas de crescimento da renda, as diferenças da evolução da receita total serão dadas pelas diferenças entre o crescimento da receita própria e das transferências:

$$(2) (\gamma_{11} - \gamma_{12}) = \gamma_2 \{ (1 - K) (B_{11} - B_{12}) \} \text{ onde:}$$

γ_{11} taxa de crescimento da receita total no Estado i ;

γ_2 = taxa de crescimento das transferências;

K = relação entre a taxa de crescimento da receita própria (γ_3) e a taxa de crescimento das transferências (γ_2).

Assim, ainda que sejam iguais as taxas de crescimento da renda e das transferências, podem ocorrer diferentes taxas de crescimento da receita total, cabendo examinar como ocorrerão tais diferenças.

Teremos $\gamma_{11} > \gamma_{12}$, isto é, que a taxa de crescimento da receita total do Estado 1 será maior do que a taxa do Estado 2, se:

$$K > 1 \text{ e } B_{12} > B_{11} \text{ ou } K < 1 \text{ e } B_{12} < B_{11}$$

Se a taxa de crescimento das transferências for inferior à taxa de crescimento da receita própria, certamente aumentarão as desigualdades, pois a receita total crescerá mais rapidamente nos Estados em que o peso das transferências é menor, isto é, os Estados mais ricos. Dessa forma, qualquer desaceleração no ritmo das transferências resultará em taxas de crescimento da receita total menores nos Estados de mais baixo nível de renda do que nos Estados em que as transferências respondem por uma parcela reduzida da receita total, mesmo supondo-se iguais taxas de crescimento da receita própria e, portanto, em maiores desníveis de receita.

4.5

Resumo e Conclusões Gerais

A partir da reforma tributária acentua-se a dependência dos Estados de mais baixo nível de renda dos recursos transferidos pelo Governo Federal, sendo que em alguns Estados das Regiões Norte e Nordeste a participação das transferências na receita total em 1970 é superior a 50%. Considerando-se que a maior parcela das transferências é vinculada a funções e à despesa de capital, reduz-se a partir de 1967 a autonomia estadual em termos de alocação de recursos.

Nos Estados de mais elevado nível de renda, e para os quais as transferências representam uma pequena parcela da receita total, as vinculações têm um significado bastante reduzido, ao passo que nos Estados mais dependentes das transferências como fonte de recursos a situação se inverte, chegando as vinculações a representar uma parcela considerável da receita.

De uma maneira geral, os Estados de mais baixo nível de renda têm a totalidade ou quase totalidade de sua receita própria comprometida com gastos correntes. Na medida em que a maior parte das transferências está vinculada a despesas de capital, essas vinculações poderão estar estimulando uma má alocação dos investimentos estaduais, no sentido de dirigi-los a setores que acarretem um menor impacto futuro sobre as despesas correntes (como, por exemplo, estradas de rodagem, já bastante dotadas de recursos através das cotas vinculadas do IUCL), em detrimento de alguns setores como educação e saúde, para os quais investimentos significam um aumento futuro considerável de despesas correntes. Tendo em vista esse fato, sugere-se a eliminação das atuais vinculações do FPE e do FE à despesa de capital.

As atuais vinculações de recursos do FPE à educação e saúde não têm atuado significativamente na determinação do nível de dispêndio estadual nessas funções: mesmo nos Estados de mais baixo nível de renda, os recursos vinculados do FPE ainda significam um valor muito inferior ao dispêndio dos Estados em ambas as funções. Também a vinculação do FPE à agricultura, com exceção de alguns poucos Estados, representa um volume de recursos menor do que a despesa do Estado na função.

A vinculação de 10% do FPE a Fundos de Desenvolvimento, ainda que represente um volume de recursos relativamente pequeno, não se justifica: nos Estados de mais alto nível de renda, a vinculação não tem qualquer significado, enquanto nos Estados de mais baixa renda já existe uma série de mecanismos criados através de incentivos do Governo Federal ao setor privado.

Considerando-se que tanto ensino primário e médio como saúde e saneamento são funções tipicamente estaduais e que possuem ainda uma participação reduzida nos orçamentos dos Estados, pode-se pensar na utilização das transferências federais como forma de estimular maiores níveis de dispêndio em ambas as funções, através do estabelecimento de novas vinculações que determinem um nível mínimo de gastos nessas funções, considerado desejável.

As diferenças de receita própria entre Estados são ainda maiores do que as diferenças que seriam explicadas pelas desigualdades de renda. Os Estados mais ricos são, de um modo geral, aqueles em que

a arrecadação do ICM/renda estadual é mais elevada, sendo alto o coeficiente de correlação entre essas duas variáveis.

O caráter redistributivo das transferências dado pelo FPE e pelo FE fica bastante diluído quando se considera o conjunto das transferências, na medida em que tanto o IUCL como o IUEE estão diretamente correlacionados com a renda. Também as modificações ocorridas a partir de 1968, com a diminuição das cotas do FPE e a elevação das cotas do IUCL, contribuíram para tornar o conjunto das transferências menos redistributivas.

Ainda que no biênio 1967-68 as mais elevadas taxas de crescimento da receita total se verificarem nos Estados de mais baixo nível de renda, a situação se inverte no biênio 1969-70, apresentando todos os Estados do Nordeste, exceto Maranhão e Bahia, taxas de crescimento da receita total inferiores à taxa média do conjunto. Esse fato deve-se não apenas às menores taxas de crescimento de receita própria apresentadas, de uma maneira geral, pelos Estados da região, como também à redução ocorrida nas cotas do FPE.

Apesar do caráter redistributivo do FPE e do FE, a distribuição dos recursos entre Estados foi mais desigual em 1969 e 1970 do que em 1965 e 1966.

Levando-se em consideração a existência de diferenciais de receita ainda superiores nos diferenciais de renda e a pequena importância do FPE no total de recursos disponíveis pelos Estados de São Paulo (0,36%) e Guanabara (0,25%), ainda que as cotas atribuídas a estes representem 5,3% do valor total distribuído, sugere-se a sua eliminação do FPE.

Com relação ao fator população considerado no cálculo dos coeficientes de distribuição, sugere-se a diminuição do intervalo inicial, devido à posição particular do Acre e dos Territórios, que passaram a participar do FPE a partir de 1970 e que, tomados em conjunto, não respondem por mais de 0,70% da população do País. Vale observar que em 1970 a cota *per capita* do FPE no conjunto dos Territórios foi de Cr\$ 134,80, mais de dez vezes superior à cota *per capita* de Sergipe, a mais elevada dos Estados.

V

AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

5.1

Introdução

O Município é a menor unidade autônoma de governo, constituindo o chamado governo local. Como se viu, não é encontrado exclusivamente nos governos federados: a existência da autonomia municipal é compatível com a organização unitária de governo e sua ausência, por outro lado, não é suficiente para descaracterizar o regime federativo.

Na realidade, “autonomia municipal” é uma expressão de múltiplas acepções, o que a torna imprecisa, fazendo-se necessárias algumas qualificações. A ambigüidade decorre do fato de toda unidade de governo geralmente deter certo poder de decisão no que toca a questões de natureza estritamente local, cabendo-lhe, por isso, a denominação de governo autônomo.

Considera-se, por vezes, existente a autonomia somente quando os Municípios possuem capacidade de legislar sobre seus negócios. A distinção tem alguma importância, visto que certa autonomia de execução não se confundirá com a liberdade de organização dos serviços, nem com a possibilidade de opção por determinados serviços. A capacidade legislativa parece ser, portanto, crucial no sentido de se estabelecerem diversos graus de autonomia.

A existência de fontes próprias de recursos é claramente um outro requisito da autonomia, parcialmente relacionado ao primeiro, pois caso se tenham transferências vinculadas, perde-se a liberdade de organizar os próprios serviços, isto é, de alocar os recursos. Não é este todavia, o único aspecto: a autonomia municipal só estará presente se couber também aos Municípios a organização da estrutura de sua receita, guardados os princípios gerais estabelecidos pelas normas constitucionais.

A autonomia dos Municípios prende-se, em suma, à capacidade da comunidade em fazer valer suas opções, o que, em termos de administração municipal, equivale à liberdade desta em manipular as categorias de receita e de despesa. Variará a autonomia, portanto, na medida em que varie o domínio da autoridade municipal sobre as fontes de receita e as funções de despesa.

No caso específico da federação brasileira observa-se ser a autonomia claramente existente, de vez que dispõem os Municípios de tributos próprios e de capacidade legislativa. Viu-se ainda que a Carta de 1946 se mostrava menos federalista do que municipalista, observando-se nítida preocupação no sentido do fortalecimento do Município, com base, ao que parece, na idéia de que um governo local autônomo é um dos requisitos para o exercício da democracia representativa. Dessa forma, a autonomia era assegurada pela liberdade de aplicar suas receitas e organizar os serviços públicos locais.¹ Infelizmente, à maior autonomia não correspondeu o necessário vigor financeiro, de modo que se viram bastante reduzidas, na prática, as atribuições municipais.

Dessa forma, as atribuições não ficaram precisamente repartidas pelas três esferas de governo, ocorrendo entre Municípios e Estados o mesmo entre estes e a União; conforme a disponibilidade de recursos, os Municípios tinham determinado rol de serviços públicos. Em geral, limitavam-se a um número reduzido de tarefas, procurando transferir as demais para os Estados, os quais, por sua vez, solicitavam auxílio ao Governo Federal. Como regra geral, quanto mais ricos os Municípios, maior a amplitude de suas atribuições, agregando serviços geralmente encontrados nas mãos dos Estados, como educação e saúde. Evidentemente, não é necessário que a repartição das atribuições seja estabelecida rigidamente, nada impedindo, ainda, que duas esferas de governo exerçam simultaneamente, mas com diferente intensidade, as mesmas tarefas. A indefinição das atribuições, entretanto, e sua diversidade segundo os Estados, impede que se estimem

1 Constituição de 1946, Artigo 28, Inciso II, alíneas a) e b).

as necessidades de recursos dos Municípios, o que, por sua vez, se constitui em um obstáculo à avaliação precisa dos eventuais problemas financeiros municipais. Em outras palavras, se é impossível medir o montante das necessidades, não se poderá compará-las com os recursos disponíveis.

A indefinição das atribuições é ainda um empecilho para que o Município fique perfeitamente caracterizado; embora não haja dúvidas quanto ao caráter estritamente local de certos serviços, como limpeza urbana, conservação das vias públicas e controle de trânsito, cabe a dúvida em outros. A existência da dúvida indica que tais serviços poderão ser executados por mais de uma esfera de governo, caso em que a contribuição municipal terá fatalmente caráter supletivo, mas não indica a importância relativa de tais itens na composição das despesas. Não será fácil, portanto, caracterizar a atividade municipal de uma maneira padronizada.

Há ainda outras distinções no que tange às funções típicas a serem desempenhadas pelos Municípios, não diretamente ligadas aos problemas financeiros. A maior ou menor importância da população urbana em relação à população total atuará como um elemento diferencial, tanto no que toca à composição da despesa, como no que se refere à própria estrutura da receita. Outra maneira de se expressar fenômeno semelhante diz respeito à repartição da população ativa segundo as atividades produtivas, o que também forçaria padrões distintos de administração municipal.

Finalmente, pode-se ainda arrolar um conjunto de características “administrativas”, que contribuem para diferenciar os Municípios: superfície, idade, localização — o que, naturalmente, repercutirá nas características econômicas. Para citar exemplos extremos, encontram-se reunidos sob o mesmo conceito de Município: Itaituba (Pará), com 165 km² e 0,08 hab./km² e São João de Meriti, com 34 km² e 8 914 hab./km².² Obviamente, a expressão “serviços públicos locais” tem de assumir diferentes conotações num e noutro caso, o que poderá significar substanciais alterações na composição da receita e despesa, com inevitáveis efeitos sobre a dimensão dos problemas financeiros.

Tais considerações visam tão-somente a colocar ênfase na necessidade de se investigarem essas especificidades, sob pena de se obter apenas uma inexpressiva generalização. Procurar-se-á, portanto, dimensionar a importância de tais características diferenciais, a fim de que a análise ganhe algum conteúdo analítico.

2 IBGE, “Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1970”, Brasil (1971), p. 5.

Não há dúvida, contudo, que se pode detectar um fenômeno geral ao longo das duas últimas décadas, qual seja, a ocorrência de graves problemas financeiros, motivados sobretudo pela insuficiência de recursos. A receita total dos Municípios, em moeda constante por habitante, caiu cerca de 50%, de 1955 a 1964,³ o que dá uma idéia do vulto dos problemas então surgidos. Tal queda reflete, entre outras coisas, a menor capacidade de adaptação ao processo inflacionário do sistema tributário municipal, isto é, sua própria inércia. Além disso, conhece-se a baixa elasticidade-renda dos impostos municipais, o que também contribuiria para o hiato recursos-necessidades, ainda mais se se comparar com a elasticidade-renda da procura dos serviços públicos.

Como as transferências aos poucos foram transformando-se em valores irrisórios, maior importância relativa coube à receita própria, que, no entanto, apresentou forte queda em todos os seus componentes. A mais notável ocorreu nos impostos predial e territorial urbano: o valor *per capita* correspondente a 1964 era cerca de 30% do valor de 1965. Os demais impostos caíram cerca de 40-50%, sendo também notável o fato de que em 1955 os impostos acima citados tinham uma arrecadação maior do que o de indústrias e profissões, enquanto em 1964 este tinha superado aqueles em mais de 90%.

É evidente que esta diminuição de fato dos recursos teria de repercutir na composição da despesa, isto é, uma baixa no nível real da despesa se materializará no sistema através de alteração na composição da despesa e não com uma baixa proporcional em cada uma das funções. Pode-se ainda admitir que eventualmente ocorreu certa descapitalização dos Municípios, isto é, alienação do patrimônio físico ou financeiro, como uma tentativa de não comprimir o nível de despesa. Este fenômeno, entretanto, teria fatalmente caráter secundário, dado o valor dos patrimônios municipais, geralmente reduzido.

Ocorreu, portanto, ao longo das décadas, o abandono de certas funções de despesa e estas foram, naturalmente, as que suscitavam dúvidas sobre a legitimidade das atribuições, isto é, as funções sobre cuja jurisdição havia incertezas. O que se pode dizer, assim, é que a configuração contemporânea do Município prende-se à execução dos serviços públicos mais intimamente ligados à cidade, isto é, às condições para o funcionamento do complexo urbano. É curioso observar, aliás, que as elevadas relações despesas de custeio/despesa total, despesas de pessoal/despesa total têm também essa origem, pois trata-se de parcelas incompressíveis, na prática, localizando-se

3 Ministério da Fazenda, "Receita e Despesa, União, Estados e Municípios", Finanças do Brasil (Brasília, 1971), pp. 43 e 57.

aí, ao menos parcialmente, as causas do fenômeno do empreguismo. Com a diminuição do nível de atividades governamentais do Município, causada pela insuficiência de recursos, parte da mão-de-obra municipal se encontra ociosa e não será excluída dos quadros, diminuindo a produtividade média. Daí, então, a maior importância relativa das despesas administrativas, isto é, o montante gasto para manter em funcionamento a máquina administrativa municipal, provavelmente superdimensionada num dado momento.

Com tal situação, pouco valeria a autonomia concedida no texto legal; os Municípios seriam incapazes de estender suas atribuições, de modo que a liberdade de organização dos serviços continuaria inexistente.

Paralelamente, a progressiva redução dos impostos e taxas municipais fez com que aparecesse um outro efeito, igualmente indesejável: a redução da carga tributária traz uma dificuldade adicional, qual seja a de se tentar elevá-la posteriormente pela natural inércia. Como se sabe, são os administradores que mais perto estão dos contribuintes os que sofrem as maiores pressões, de modo que não é tarefa fácil a elevação da carga tributária em nível municipal, ainda que essa elevação represente tão-somente um retorno a níveis anteriores, em termos reais.

O problema só ficou parcialmente solucionado com a reforma do sistema tributário, já descrita anteriormente, que alterou os impostos municipais, sua mecânica de cobrança, etc. A modificação teve, assim, não só o efeito de dotar de maior racionalidade o sistema, mas também de romper a inércia, possibilitando um maior influxo de recursos.

Dessa forma, a comparação com os anos que precederam imediatamente à reforma necessita de algumas qualificações, tanto no que toca à receita como no que tange à despesa. A situação deles apresenta algumas características de "anormalidade" em relação aos primeiros anos da década anterior, por exemplo. Assim, uma elevação da receita própria poderá ser apenas um retorno a posições anteriores e não uma "nova" distribuição de tributos que expressamente favoreça os Municípios. O mesmo raciocínio pode aplicar-se a uma eventual extensão das atribuições municipais, que também pode significar apenas a volta a uma situação preexistente.

A análise que se segue procura levar tais fatos em consideração, embora estes não estejam expressos nos quadros. O fundamental, no entanto, é que se tenha em mente as principais conclusões de caráter exploratório: a) as especificidades municipais são suficientemente significativas para que não se possa extrair um único padrão de comportamento no que toca à administração das finanças municipais; e b) a situação, à época da reforma do sistema tributário, provavel-

mente apresentava alguma anormalidade, no sentido de que teria havido uma deterioração dos recursos cuja conseqüência principal foi uma diminuição da amplitude das atribuições municipais, sendo essa, ao que parece, a única generalização possível.

Tais fatos, infelizmente, não podem ser demonstrados empiricamente, pois os dados disponíveis, além de pouco fidedignos, não permitem um recuo expressivo no tempo. Isso não impede, entretanto, que se tenha a devida cautela ao efetuar as análises comparativas.

Finalmente, cabe lembrar as implicações destes problemas na existência da autonomia municipal; esta terá diminuído com a reforma tributária, caso o maior influxo de recursos provenha especialmente das transferências e a elevação dos tributos tenha apenas restabelecido a situação anterior. Não é esse, porém, o conteúdo da primeira seção: procurar-se-á aqui apenas estabelecer as eventuais diferenciações entre os Municípios, segundo as características já apontadas, e verificar o impacto da reforma do sistema tributário.

5.2

A Reforma Tributária e as Finanças Públicas Municipais

As modificações levadas a efeito no sistema tributário atingiram conjuntamente as fontes de recursos próprios e as de transferências, afetando, portanto, não somente os níveis, mas ainda a composição da receita. Por outro lado, novos níveis de receita significam novos níveis de despesa, cabendo também investigar se essa alteração terá ocasionado uma nova estrutura de despesa.

Inicialmente deve-se estabelecer uma qualificação, referente à informação que se pode extrair dos dados de balanço: as variações de receita que vamos encontrar não serão exclusivamente um efeito da reforma tributária, mas refletirão a própria evolução do nível de atividades municipais. Como serão comparadas as médias dos biênios 1968-69 e 1965-66, tem-se um lapso de um quinquênio entre os pontos extremos, não sendo lícito ignorar que taxas de crescimento sistematicamente diferentes podem gerar situações absolutamente distintas, as quais não devem ser imputadas somente às reformas do sistema. Além disso, os valores *per capita* — com os quais se está trabalhando

são, por definição, afetados pelo crescimento da população, que não é igual para todos os Municípios.⁴

Embora se deva ter em mente tais considerações, reconhece-se, por outro lado, que o período é bem curto para que possa ter ocorrido uma transformação notável, alterando todos os estratos da amostra. Ao contrário, pode-se garantir que os Municípios, em sua maior parte, não apresentaram uma evolução que os deslocasse para outros estratos. Assim, genericamente, é lícito considerar as informações aplicáveis para o que se propõe, requerendo-se, apenas, certa cautela, dada a possibilidade de interveniência de outros fatores que não a reforma tributária.

O Quadro V.1 expõe as médias dos biênios 1965-66 e 1968-69 da receita total *per capita* para os Municípios das amostras, segundo os estratos em nível nacional.⁵ O fenômeno que se impõe, de pronto, é a elevação da receita total *per capita* em todos os estratos, evidenciando o fortalecimento das finanças municipais, como já se sabia.⁶ Além de se ter elevado possivelmente em todos os Municípios brasileiros, na maior parte deles, o crescimento não foi desprezível: em 22 dos 31 estratos, as médias praticamente dobraram. No biênio 1965-66 encontravam-se em sete estratos médias inferiores a Cr\$ 10,00, enquanto em 1968-69 tem-se apenas um estrato nessa situação e apenas cinco apresentam receita total *per capita* inferior a Cr\$ 20,00. A elevação ocorrida foi, sem dúvida, substancial, atingindo virtualmente todos os Municípios, isto é, o novo sistema mostrou-se genericamente capaz de prover um maior influxo de recursos aos governos locais.

Subsidiariamente verifica-se que, embora o crescimento tenha sido generalizado, foi mais freqüente nos estratos correspondentes aos Municípios mais ricos. Os diferenciais entre os estratos, aliás, acusaram ligeira elevação: cerca de 10 vezes no biênio 1965-66 e 14 vezes no outro período, revelando que a reforma em nada atendeu ao objetivo redistributivo.⁷ Ainda que parte desse crescimento possa ser imputada

4 Na amostra utilizada encontram-se Municípios cuja população não cresceu (sem que tenham ocorrido desmembramentos) e outros cuja população total mais que quadruplicou.

5 Para a descrição da amostra, bem como suas características, ver Apêndice.

6 Na realidade, em um único estrato nota-se ligeira diminuição, mas tal se deve ao comportamento peculiar de um único Município — Francisco Morato (SP) — cuja população cresceu a uma taxa bastante elevada.

7 Excluiu-se aqui o estrato 6c), certamente não representativo, e que era responsável pela maior receita total *per capita* em 1965-66. Um dos Municípios que o integram — Itanhaém (SP) — apresenta receita própria extraordinariamente elevada (imposto predial e contribuição de melhoria), devido ao fato de que parte dos contribuintes tem elevado poder aquisitivo e, além disso, não estão computados como habitantes, possuindo no local apenas residência de veraneio.

à elevação do nível de atividades, particularmente nos Municípios industriais paulistas, não há dúvida de que o novo sistema contribuiu para o alargamento das desigualdades, basicamente através da mecânica das transferências do ICM.

Pode-se resumir, então, o principal efeito da reforma tributária a nível municipal: uma razoável e generalizada elevação dos recursos por habitante, favorecendo especialmente os Municípios de elevado nível de atividades.

Os Quadros V.2 e V.3, que expõem, respectivamente, a evolução da receita própria e das transferências, evidenciam a origem dos recursos adicionais que foram postos à disposição das cidades. O crescimento da receita deve ser atribuído exclusivamente ao novo sistema de transferências, já que as elevações da receita própria *per capita*, além de infreqüentes, foram quase sempre modestas. Na verdade, não ocorreram senão em 11 dos 31 estratos e entre os vinte restantes podem ser observadas algumas quedas substanciais: no estrato 3b), por exemplo, caiu de Cr\$ 20,00 para Cr\$ 11,00 e no estrato 5f), de Cr\$ 15,00 para Cr\$ 7,00. No estrato 6f), a elevação da receita própria não superou os 10%, sugerindo que, mesmo os Municípios cujas fontes de recursos próprios são mais produtivas, não puderam com elas contar senão moderadamente. Os estratos que acusam taxas de crescimento mais elevadas são apenas três, neles se incluindo sempre algum Município cujo comportamento da receita foge aos padrões de normalidade.

O fenômeno geral, portanto, são as quedas nos Municípios mais pobres e modestos e elevações naqueles de nível de produto mais alto; aliando-se às primeiras informações, fica claro que o fortalecimento das finanças municipais se apoiou num revigoramento das transferências, isto é, a reforma tributária significou também um remanejamento das fontes de receita. Verifica-se nitidamente uma troca de posições: enquanto no biênio 1965-66 a menor receita própria *per capita* era da ordem de Cr\$ 2,50, no outro período o valor mínimo é de apenas Cr\$ 0,70. Tais dados devem ser contrastados com os relativos à receita total, onde a menor média de 1968-69 é o dobro da de 1965-66. O mesmo fenômeno pode ser observado através da relação receita própria/receita total: no biênio 1965-66, em 24 dos 31 estratos da amostra ela superava os 50%, enquanto no outro período, em 21 dos 31 estratos ela é inferior a 25%.

Nesse caso, é supérfluo mencionar que as elevações da categoria transferências foram ainda mais substanciais: à exceção de um dos 31 estratos, as transferências recebidas mais do que dobraram, apresentando em alguns casos, não raros, crescimento de cinco a dez vezes.

O sistema anterior de transferências, como se recorda, apoia-

QUADRO V.1

RECEITA TOTAL PER CAPITA

Médias 1965-66 e 1968-69

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

FONTE: SEF/MF.

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

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

Acerca do inflator utilizado e das eventuais imprecisões decorrentes da utilização de um índice nacional de preços, ver Apêndice.

va-se nas transferências federais, as quais eram divididas em partes iguais para todos os Municípios, resultando obviamente em elevados valores *per capita* para os de população reduzida. As transferências estaduais eram irregulares,⁸ ficando particularmente à discrição dos Estados o cumprimento dos dispositivos legais referentes aos 30% do excesso de arrecadação e aos impostos concorrentes. Não é difícil compreender que as médias dos estratos em nível nacional não configuraram nenhuma tendência acerca da distribuição das cotas: coexistem Municípios populosos e ricos e outros de reduzida população e baixo nível de receita tributária, percebendo igual cota de transferências. Dois exemplos ilustrarão a situação: os estratos 1d) e 5f) auferiam a mesma cota *per capita*, bem como os estratos 4b) e 6f), revelando ausência absoluta de critérios de distribuição. Não se reduziam as desigualdades de receita, não se atendiam aos mais populosos e tampouco se correlacionava a distribuição com o nível de atividades. Note-se que, ao mesmo tempo, os diferenciais entre as cotas *per capita* eram bastante elevados, sendo o valor mais alto 25 vezes maior do que o inferior. No biênio 1968-69 a diferença supera de pouco as 7 vezes.

Não resta dúvida, portanto, acerca da maior racionalidade do sistema implantado com a reforma, que é, efetivamente, o único responsável pelo fortalecimento das receitas municipais. A par disso, revela-se francamente superior ao antigo no que toca aos aspectos operativos: a distribuição é muito mais eficaz, desaparecendo as figuras de atrasos, restos a pagar, etc.⁹

O que se descreveu acima fica perfeitamente refletido na evolução das transferências de tributos federais (Quadro V.4), onde, não obstante a elevação do total a ser repartido, alguns estratos viram suas parcelas diminuídas. Todos os estratos da classe a), isto é, Municípios com população não superior a 2 000 habitantes, vêm agora recebendo menos, dada a alteração da sistemática. Os estratos intermediários foram os mais favorecidos, transformando-se tais transferências na categoria mais importante da receita. Os Municípios mais populosos, não obstante a elevação das cotas *per capita*, não tiveram a situação alterada: sua importância relativa permaneceu mais ou menos constante, sendo uma fonte de receita em geral pouco importante.

Em termos absolutos, entretanto, as elevações foram notáveis:

8 Sob esta rubrica computaram-se três categorias: cota-parte dos impostos estaduais, cota-parte dos impostos concorrentes e auxílios do Estado. Ver Anexo I do Apêndice.

9 Já se viu que, em 1965 e 1966, não se distribuíram as cotas autorizadas e as liberações posteriores somaram apenas 18% e 46%, respectivamente, do total devido. Os valores de balanço, assim, são inferiores às cotas legais.

excluindo-se os três estratos acima referidos, as menores taxas de crescimento são superiores a 100%, não sendo infreqüentes os casos em que as cotas quintuplicaram ou sextuplicaram. Levando em consideração que tais taxas devem estar superestimadas,¹⁰ pode-se efetuar uma redução, mas ainda assim fica nítido que o atual sistema é bem mais pujante.

Já no que se refere à evolução das transferências estaduais (Quadro V.5), todos os estratos acusam substanciais elevações, sendo nítida, contudo, a correlação com o nível de atividades: os Municípios que mais se beneficiaram, em média, são os que integram os estratos das classes 5) e 6), isto é, as maiores receitas tributárias do País. No estrato 6), por exemplo, as cotas *per capita* se elevaram cerca de 10 vezes, bem como no estrato 4c). O estrato que abrange os Municípios mais ricos e populosos apresenta um crescimento mais moderado (cerca de quatro vezes), o que se explica pelo fato de que grande parte dos Municípios destes estratos se localiza em São Paulo, o qual costumava cumprir o dispositivo referente aos 30% do excesso de arrecadação. Este dispositivo, por sua vez, não obstante as imprecisões que o cercavam, apresentava também clara relação com o nível de atividades, daí as menores taxas de crescimento do estrato 6f).

A uniformidade que se imprimiu ao sistema, aliada ao caráter automático da distribuição das cotas, não mais permite diferenças entre o procedimento das administrações estaduais.

Se se atribui uma conotação positiva à autonomia municipal, seria descabível que o fortalecimento financeiro decorresse da elevação das receitas próprias. Já vimos que ocorreu precisamente o contrário, isto é, o maior vigor financeiro é uma consequência do sistema de transferências, e ainda mais: verifica-se certo enfraquecimento da receita própria.

O principal componente da receita própria — a receita tributária (Quadro V.6) — apresenta queda em todos os estratos representativos e em alguns a diminuição foi sensível: no estrato 2f), por exemplo, passou de Cr\$ 2,97 no primeiro biênio para Cr\$ 0,21, enquanto no estrato 3f) a queda foi de Cr\$ 4,48 para Cr\$ 0,63. Ainda nos estratos que agrupam os Municípios de nível de atividades mais elevado observa-se uma queda que é mais surpreendente quando se supõe que tais Municípios experimentaram altas taxas de crescimento do produto no período considerado.

Como se viu, suprimiram-se os impostos municipais que mais

10 Conforme a nota 9, acima.

QUADRO V.2
RECEITA PRÓPRIA *PER CAPITA*

Médias 1965-66 e 1968-69

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

FONTE: SEF/MF.

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

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

QUADRO V.3

TRANSFERÊNCIA TOTAL PER CAPITA

Médias 1965-66 e 1968-69

Receita Tributária (Cr\$)		P o p u l a ç ã o					
		≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00	(1)	23,04	10,13	5,57	3,76	2,90	
		30,34	24,08	18,43	15,83	12,94	
> 10 000,00	(2)	32,61	11,65	6,61	7,45	2,28	1,46
≤ 20 000,00		38,30	32,02	22,94	21,14	14,39	7,86
> 20 000,00	(3)	22,42	8,35	9,51	5,75	2,88	2,39
≤ 50 000,00		40,84	58,50	32,43	24,96	17,40	14,38
> 50 000,00	(4)		13,11	8,34	7,72	5,93	2,20
≤ 100 000,00			25,68	31,58	29,75	24,51	16,52
> 100 000,00	(5)		24,92	8,63	11,92	7,33	3,68
≤ 500 000,00			78,39	25,96	46,12	33,79	21,84
> 500 000,00	(6)			10,61	6,10	6,89	12,80
				48,04	51,99	26,30	52,89

FONTE: SEF/MF.

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

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

contribuíram para a formação da receita tributária, trocando-os pelo imposto sobre serviços, certamente de menor produtividade, e manteve-se o imposto predial e territorial urbano.

No que toca à arrecadação deste tributo (Quadro V.7) verifica-se ter aumentado (em termos reais *per capita*) em 23 dos 31 estratos, o que de certa forma é um desmentido à idéia de que um fluxo mais significativo de transferências teria acarretado desinteresse, por parte das administrações municipais, em elevar a receita própria. Ao contrário, a generalidade das elevações parece sugerir um empenho em não reduzir as fontes próprias de receita, onde fosse possível esse procedimento. As quedas que se verificaram em reduzido número de Municípios traduziram parcialmente um menor esforço de arrecadação e ainda, não menos importante, uma certa inadaptação do aparelho arrecadador ao processo inflacionário.¹¹ Note-se que, uma vez que se trata de um imposto estabelecido antes da reforma tributária, nada impediria que a arrecadação real *per capita* se mantivesse constante (a longo prazo, a evolução da população e dos domicílios deve ser semelhante); dessa forma, a maior arrecadação refletiria não somente o crescimento municipal (níveis mais altos de produto certamente elevam o valor locativo dos imóveis), mas também um esforço mais intenso de arrecadação.

Bastante diverso é o panorama relativo aos outros impostos: o Quadro V.8 compara a arrecadação dos impostos de licença, indústrias e profissões e sobre diversões públicas, com a do imposto sobre serviços, nos biênios 1965-66 e 1968-69, respectivamente. Em todos os estratos a receita *per capita* caiu, o que não chega a surpreender. Menos óbvio, no entanto, é o vulto das quedas: enquanto em 1965-66, apenas dois estratos apresentavam arrecadação *per capita* inferior a Cr\$ 1,00 (superior, em ambos os casos, a Cr\$ 0,50), em 1968-69, 28 estratos se enquadravam nesse limite superior e em 26 a receita *per capita* não ultrapassava os Cr\$ 0,50. Como se viu na seção anterior, o estreitamento da base tributável é evidente, já que as atividades econômicas sobre as quais recai o ISS não apresentam a mesma diversificação, além de serem típicas das grandes cidades. Ainda nessas, entretanto, a queda foi também acentuada: no estrato 6f), por exemplo, passou-se dos Cr\$ 13,50 *per capita* para apenas Cr\$ 2,70. A universalidade do fenômeno lança dúvidas sobre a plausibilidade da idéia de se imputar a queda a uma ação intencional das administrações municipais. Se tal efetivamente ocorresse, adquiriria forçosamente

11 Embora possa parecer estranho, a permanência da ilusão monetária é um fato verificável no Estado da Guanabara, onde a "correção monetária" das alíquotas do imposto predial é sempre interpretada como mais uma majoração do tributo.

QUADRO V.4

TRANSFERÊNCIAS DE TRIBUTOS FEDERAIS *PER CAPITA*

Médias 1965-66 e 1968-69

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

FONTE: SEF/MF.

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

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

QUADRO V.5
TRANSFERÊNCIAS DE TRIBUTOS ESTADUAIS (ICM)
PER CAPITA

Médias 1965-66 e 1968-69

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

FONTE: SEF/MF.

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

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

QUADRO V.6
RECEITA TRIBUTÁRIA *PER CAPITA*

Médias 1965-66 e 1968-69

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

FONTE: SEF/MF.

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

Cifra inferior — média 1968-69 (Cruzeltos de 1969).

um caráter de racionalidade: os recursos à disposição das comunidades tornaram-se, de fato, abundantes, dados os níveis de procura dos serviços públicos.

Parece não haver dúvida de que é outra a realidade que se configura, ao menos genericamente, pois nada indica que sequer as atribuições municipais típicas estejam sendo cumpridas satisfatoriamente. As dificuldades de implementação da cobrança do novo tributo certamente terão contribuído para a queda verificada, mas cabe lembrar que o ano de 1969 foi o terceiro de existência do ISS, o que faz supor uma maior eficiência no que toca aos aspectos de cadastramento, fiscalização, etc.

As evidências levam a concluir ter sido a reforma do sistema tributário causadora de uma diminuição das receitas próprias municipais, mais que compensando a perda através dos recursos transferidos, o que é um sintoma adicional das tendências centralizadoras a que se aludiu na primeira seção.

Outro indício de que os Municípios não podem, globalmente, ser acusados de falta de empenho em obter recursos próprios está no comportamento da categoria taxas, em que se observa fenômeno semelhante ao verificado com a arrecadação do imposto predial: a maioria dos estratos acusa elevações na receita *per capita*, o que poderia ser interpretado como um esforço no sentido de compensar a queda inevitável em outras fontes. Da mesma forma, verifica-se acentuado crescimento, em todos os estratos, da receita própria de capital, que passou a ter certa importância em alguns, em particular aqueles que são compostos pelos Municípios mais ricos.

É observável, aliás, que todas as fontes de receita não convencionais também são bastante mais produtivas nos Municípios de nível de atividades mais elevado, o que contribui para a emergência de uma situação aparentemente paradoxal: embora as transferências sejam menos desiguais em 1968-69 do que em 1965-66 e, além disso, mais importantes relativamente, os diferenciais de receita total são superiores, por força da maior amplitude das diferenças de receita própria. No biênio 1965-66, a maior receita própria era cerca de quinze vezes superior à menor, enquanto as médias no período 1968-69 indicam um diferencial superior a cem vezes.¹²

12 Computando-se todos os estratos, já que eventuais peculiaridades relativas a Municípios individualmente, deveriam existir em ambos os biênios.

QUADRO V.7
IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO *PER CAPITA*

Médias 1965-66 e 1968-69

Receita Tributária (Cr\$)		P o p u l a ç ã o					
		≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00	(1)	0,23	0,47	0,15	0,16	0,10	
		0,27	0,28	0,16	0,11	0,09	
> 10 000,00	(2)	0,76	0,66	0,35	0,88	0,10	0,17
≤ 20 000,00		1,50	0,60	0,46	0,54	0,15	0,09
> 20 000,00	(3)	0,44	0,40	0,70	0,54	0,26	0,20
≤ 50 000,00		0,78	0,91	0,82	0,68	0,37	0,19
> 50 000,00	(4)		6,01	1,14	0,84	0,71	0,41
≤ 100 000,00			5,45	1,20	1,24	0,95	0,40
> 100 000,00	(5)		1,33	1,17	3,11	1,64	1,19
≤ 500 000,00			0,86	1,17	2,57	2,13	1,53
> 500 000,00	(6)			15,22	8,47	5,11	5,18
				23,00	11,10	8,44	6,94

FONTE: SEF/MF.

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

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

QUADRO V.8

COMPARAÇÃO ENTRE OS IMPOSTOS DE LICENÇA, INDÚSTRIAS E PROFISSÕES E SOBRE DIVERSÕES PÚBLICAS E O IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS — VALORES *PER CAPITA*

Médias 1965-66 e 1968-69

Receita Tributária (Cr\$)		P o p u l a ç ã o					
		≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00	(1)	0,57	0,55	1,05	1,77	1,26	
		0,04	0,02	0,01	0,02	0,01	
> 10 000,00	(2)	2,48	1,55	2,79	2,50	3,35	2,34
≤ 20 000,00		0,02	0,32	0,04	0,20	0,04	0,00
> 20 000,00	(3)	2,83	8,27	1,28	4,96	4,67	3,14
≤ 50 000,00		0,13	0,93	0,33	0,10	0,06	0,06
> 50 000,00	(4)		3,59	2,02	2,42	4,68	6,55
≤ 100 000,00			0,10	0,22	0,15	0,17	0,09
> 100 000,00	(5)		7,93	1,36	2,77	4,62	7,39
≤ 500 000,00			6,33	0,04	0,42	0,53	0,49
> 500 000,00	(6)			2,73	3,85	4,77	13,52
				0,36	2,34	1,90	2,70

FONTE: SEF/MF.

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

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

O efeito da reforma tributária no sentido de deprimir as receitas próprias municipais estende-se, assim, a uma ampliação das desigualdades, as quais não podem ser eliminadas através dos efeitos compensatórios do FPM. Não é de estranhar, por isso, que os mais elevados níveis de dependência em relação às transferências correspondam aos Municípios mais pobres e que neles o impacto da reforma foi muito mais profundo, obrigando certamente a um maior esforço de reorganização.

Como se disse, uma maior relação transferências/receita total não é, em si, um fenômeno indesejável, particularmente se não assume valores excessivamente elevados e não se tem como objetivo prioritário a preservação da autonomia municipal. No caso brasileiro, essa relação supera os 90% em seis estratos (os mais desprovidos de recursos), o que é, no mínimo, uma situação incômoda. Não se pode negar, todavia, que é duvidoso garantir ser preferível uma menor dependência aliada a baixos níveis de receita; maiores níveis de receita própria para Municípios com reduzido nível de atividades seriam possíveis somente retirando-se do sistema a desejável característica de racionalidade.

É lícito concluir, portanto, que maiores desigualdades e mais altas relações transferências/receita total são uma decorrência direta da reforma do sistema tributário, mas trata-se de um subproduto que, embora indesejável, não pode ser eliminado sob pena de perda de consistência do sistema que se implantou. Uma redução das desigualdades somente seria possível através das transferências, o que será examinado mais detidamente na Seção 5.4.

Os maiores níveis de recursos à disposição da comunidade evidentemente permitiram elevar as despesas, como se depreende do Quadro V.9, que compara os valores médios dos biênios 1965-66 e 1968-69. As elevações são obviamente semelhantes às verificadas na receita, cabendo investigar que destinação tiveram os recursos adicionais.

Não é preciso destacar a importância do tema, em dois aspectos principais: i) a investigação acerca do desperdício eventual que teria ocorrido em decorrência do maior volume de recursos disponíveis; e ii) a verificação sobre a nova composição das despesas, no sentido de se poder aquilatar os efeitos do influxo de recursos adicionais: estes contribuíram para que se ampliassem os encargos municipais, em termos de novos serviços públicos oferecidos, ou simplesmente elevaram os níveis de despesa nas funções tradicionais?

O primeiro aspecto não será facilmente constatado; o nível de agregação dos dados de balanço aqui utilizados não permite senão que se vislumbrem indícios de ineficiência na alocação de recursos, pois as categorias com que se está trabalhando são ainda bastante abrangentes.

Não se pode garantir, por exemplo, que uma relação despesas de capital/despesa total mais elevada indique necessariamente um desempenho administrativo mais eficaz, a menos que se esteja defrontando com algum caso extremo. Dessa forma, ter-se-ão somente alguns indícios, que ilustrarão a tendência das variações ao longo dos dois biênios.

No que toca à composição da despesa total segundo as duas categorias exaustivas, as alterações não são significativas e ocorreram quase sempre no sentido de elevar a relação despesas de capital/despesa total.¹³ A mesma tendência é encontrada quando se comparam as relações despesas de pessoal/despesa total (Quadro V.10): em 27 dos 31 estratos, ela apresenta diminuição, de modo que o valor modal, que andava em torno dos 0,30, caiu para 0,20. Não há, dessa forma, indícios flagrantes de desperdício de recursos, empreguismo ou outros fenômenos semelhantes.

A repartição, no que toca às demais categorias, tampouco oferece alterações significativas: em ambos os biênios predominavam as obras públicas, com valores que variavam de 0,50 a 0,80, sendo o intervalo mais freqüente de 0,50-0,60. Em ambos os casos, os percentuais mais elevados correspondem a Municípios de menor tamanho, sugerindo que, quando se tem um montante limitado de recursos, o procedimento mais racional (ou talvez o único factível) consiste em concentrá-los, ao invés de distribuí-los em diversas atividades, o que acarretaria uma mera pulverização.

Nesse sentido, é curioso observar que dois itens de despesa que representam claramente uma diversificação de aplicações mostram-se com maior importância relativa no biênio 1968-69; trata-se das inversões financeiras e das transferências correntes, cuja elevação da posição relativa reflete sem dúvida a maior disponibilidade de recursos. Não só porque é possível agora distribuir os recursos, mas também porque níveis mais elevados de despesa sugerem certamente uma maior complexidade administrativa. Tais aumentos, entretanto, não significam uma alocação de recursos indesejável; revelam, ao con-

13 Pode-se aqui abstrair as possibilidades de erros de classificação, de vez que o efeito mais provável ao longo do tempo é a diminuição da incidência dos erros e não a elevação.

QUADRO V.9

DESPESA TOTAL PER CAPITA

Médias 1965-66 e 1968-69

Receita Tributária (Cr\$)	População					
	$\leq 2\ 000$	$\geq 2\ 000$	$\geq 5\ 000$	$\geq 10\ 000$	$\geq 20\ 000$	$\geq 50\ 000$
	(a)	$\leq 3\ 000$ (b)	$\leq 10\ 000$ (c)	$\leq 20\ 000$ (d)	$\leq 50\ 000$ (e)	(f)
$\leq 10\ 000,00$ (1)	22,74	17,44	8,76	7,41	5,31	
$\geq 10\ 000,00$ (2)	50,25	30,97	22,63	17,26	14,32	
$\leq 20\ 000,00$ (3)	45,23	17,56	14,36	14,55	7,65	4,49
$\geq 20\ 000,00$ (4)	77,34	39,19	29,84	24,72	15,60	8,19
$\leq 50\ 000,00$ (5)	40,14	27,44	17,98	16,31	9,43	7,50
$\geq 50\ 000,00$ (6)	60,72	70,43	44,30	31,12	20,13	17,66
$\leq 100\ 000,00$ (7)		41,99	19,49	18,19	17,24	13,02
$\geq 100\ 000,00$ (8)		44,89	46,11	39,17	30,53	21,00
$\leq 500\ 000,00$ (9)		27,15	17,78	30,47	20,34	18,46
$\geq 500\ 000,00$ (10)		118,33	38,54	68,45	46,52	29,25
			64,56	71,09	30,58	48,46
			164,23	98,68	59,47	91,92

FONTE: SEF/MF.

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

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

QUADRO V.10

DESPESA PESSOAL/DESPESA TOTAL

Médias 1965-66 e 1968-69

Receita Tributária (Cr\$)	P o p u l a ç ã o					
	≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00 (1)	0,21 0,24	0,33 0,23	0,29 0,20	0,32 0,20	0,28 0,17	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00 (2)	0,25 0,26	0,39 0,27	0,34 0,23	0,34 0,22	0,31 0,26	0,29 0,19
> 20 000,00 ≤ 50 000,00 (3)	0,30 0,25	0,28 0,18	0,33 0,21	0,34 0,26	0,37 0,27	0,38 0,24
> 50 000,00 ≤ 100 000,00 (4)		0,41 0,28	0,35 0,23	0,37 0,29	0,39 0,30	0,37 0,28
> 100 000,00 ≤ 500 000,00 (5)		0,27 0,11	0,41 0,20	0,41 0,22	0,38 0,27	0,24 0,34
> 500 000,00 (6)			0,45 0,21	0,27 0,31	0,34 0,24	0,39 0,28

FONTE: SEF/MF.

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

Cífra inferior — média 1968-69 (Cruzeiros de 1969).

trário, um desempenho administrativo mais elaborado, onde novas formas de aplicação dos recursos estão presentes.

Na despesa segundo as funções, também pode observar-se claramente o efeito do maior volume de recursos: a participação da função "governo e administração geral" na despesa total caiu sensivelmente em todos os estratos, sendo que em 14 deles a queda se situou em torno dos 50% (Quadro V.11). É provável que o percentual esteja superestimado, de vez que as duas funções não são estritamente comparáveis,¹⁴ mas não menos evidente é o fato de que a queda efetivamente existiu. Dessa forma, a elevação da receita total teria propiciado que se aumentasse a despesa total sem correspondente crescimento do dispêndio de manutenção do aparelho burocrático. É bastante sintomático, aliás, que as maiores quedas se tenham verificado nos Municípios de população inferior a 20 000 habitantes, denotando que as indivisibilidades atuavam, obrigando-os a devotar grande parte de seus recursos (mais de 1/5) à escala mínima do aparelho administrativo.

Nas demais funções, a evolução não se processa com a mesma uniformidade; pode-se, contudo, tentar examinar o comportamento de dois grupos. O primeiro deles abrangeria as funções de viação, transporte e comunicações e serviços urbanos (Quadro V.13), isto é, os serviços mais caracteristicamente municipais, dentro das atribuições usuais do sistema brasileiro. O outro incorporaria as funções de educação e saúde (Quadro V.12), não só porque correspondem às vinculações do FPM, mas também porque se prendem a encargos estaduais, onde a ação municipal é residual. Uma elevação substancial nestas últimas implicaria um alargamento das funções municipais, o que poderia ser tomado como um indício de que é satisfatório (no consenso da comunidade) o nível de oferta dos serviços públicos estritamente municipais.

Na realidade, ambos os grupos elevaram sua participação na despesa total, indicando ter sido esta, basicamente, a destinação dos recursos adicionais com que contaram as municipalidades após a reforma do sistema tributário. Em ambos os casos, apenas 2 ou 3 estratos diminuíram a participação em uma ou outra função, revelando-se, portanto, um comportamento generalizado.

De um modo geral, as elevações nas funções educação e saúde

14 No biênio 1965-66, por exemplo, a função Governo e Administração Geral incluía as despesas com defesa e segurança, que formam uma função distinta no biênio 1968-69. A função Encargos Gerais, por outro lado, existente em 1965-66 e inexistente no outro biênio, poderia englobar algumas despesas de caráter administrativo.

QUADRO V.11

GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO GERAL PER CAPITA

Médias 1965-66 e 1968-69

Receita Tributária (Cr\$)	População					
	≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00 (1)	7,65 12,03	4,55 6,60	2,32 4,32	2,17 3,44	1,29 2,82	
> 10 000,00 (2)	10,36 7,92	4,58 5,55	3,75 5,25	4,07 3,42	2,32 2,40	1,23 1,91
> 20 000,00 (3)	6,99 7,28	9,60 10,62	4,41 5,63	3,58 5,71	2,51 2,46	1,84 2,30
> 50 000,00 (4)		8,08 5,07	4,02 5,14	3,60 4,84	2,91 4,07	3,73 3,23
> 100 000,00 (5)		7,12 4,75	3,46 3,14	6,56 9,67	3,94 5,68	4,29 3,20
> 500 000,00 (6)			9,75 11,82	16,19 9,90	4,75 7,65	9,57 11,37

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cif: a superior — média 1965-66 (Cruzeiros de 1969).

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

foram mais pronunciadas, o que não tem muita significação, pois os valores *per capita* do biênio 1965-66 são desprezíveis: em 23 dos 31 estratos nacionais, encontram-se médias inferiores a Cr\$ 2,00 e o valor máximo é de cerca de Cr\$ 5,00. Por outro lado, a participação na despesa total não supera os 18% (1968-69) em nenhum estrato, sendo que em 22 deles não é superior a 11%. Dessa forma, as elevações teriam de ser proporcionalmente maiores: as outras funções eram responsáveis por não menos de 45% da receita total em 22 estratos, o que obviamente impediria que as participações dobrassem. Ainda assim, em diversos estratos, a participação das funções viação, transporte e comunicações e serviços urbanos passou da vizinhança de 50% para a de 60% e no biênio 1965-66 a participação mais elevada era de 64%, enquanto no biênio mais recente encontram-se dois estratos cuja média é de 75%. Finalmente, convém mencionar o fato de que as elevações das relações educação + saúde/despesa total devem-se primordialmente à maior importância relativa da primeira.

Com tudo isso, parece lícito afirmar que a elevação das despesas em educação e saúde não representou senão um encaminhamento natural, por se dispor de maior volume de recursos e pelo fato de que os níveis anteriores eram muito baixos. Não se deve interpretar como uma ampliação efetiva das funções municipais, pois continuam tendo caráter francamente residual.

Já a elevação da relação nas duas funções que se constituem em encargos tipicamente municipais assume significado quando se constata que já se lhes devotava mais da metade dos recursos municipais. O fato de ser ter aumentado o dispêndio nessas duas funções em proporção superior à elevação da despesa total é um forte indício de que tais serviços ainda não estão sendo oferecidos em um nível de equilíbrio entre oferta e procura.

As quatro funções aqui analisadas absorvem, na maioria dos estratos, mais de 80% da despesa total, podendo-se concluir pela reduzida importância relativa das demais, as quais, aliás, não viram sua participação sensivelmente alterada e não estão associadas a nenhum serviço público relevante.

Podem, assim, ser sintetizadas as conclusões que emergem da comparação das finanças públicas dos Municípios nos biênios imediatamente anterior e posterior à reforma do sistema tributário:

i) fortaleceu-se substancialmente o erário local, dobrando em geral a disponibilidade dos recursos reais *per capita*;

ii) com a elevação da receita ampliaram-se as desigualdades entre os Municípios, sendo os atuais diferenciais máximos da ordem de 14 vezes;

iii) o fortalecimento processou-se através do novo sistema de

transferências, gerando uma elevação da relação transferências/receita total, isto é, ocasionando maiores níveis de dependência;

iv) implantou-se um sistema dotado de maior racionalidade, em que todas as fontes de receita, à exceção do FPM, se correlacionam com o nível de produto municipal;

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

vi) a única mudança significativa na composição da despesa por funções é a diminuição da participação das despesas com governo e administração geral, revelando a existência de indivisibilidades no aparelho burocrático;

vii) todas as demais funções tiveram sua participação elevada, entre as quais as que abrangem os serviços estritamente municipais, indicando que os recursos adicionais não assumem caráter extraordinário, no sentido de já se ter atingido uma situação de equilíbrio entre a oferta e a procura de tais serviços;

viii) os dados disponíveis não evidenciam procedimento generalizado de malversação de recursos, desperdício, empreguismo, etc.; e

ix) a maior pujança financeira municipal foi conseguida com o sacrifício da autonomia, já que os Municípios não controlam as fontes principais de receita e tampouco parte de suas despesas (vinculações constitucionais e de parcela do FPM).

Verificadas as diferenças ao longo do tempo e os principais efeitos da reforma do sistema tributário a nível municipal, cabe agora examinar as distinções entre os Municípios, isto é, como variam as finanças públicas municipais, ao longo dos estratos da amostra.

5.3 **As Diferenciações das** **Finanças dos Municípios**

5.3.1 **Variações Segundo a** **População**

5.3.1.1 *Variáveis de Receita*

Como se disse, o Município brasileiro está longe de ter tipifici-

QUADRO V.12
DESPESAS EM EDUCAÇÃO E SAÚDE *PER CAPITA*

Médias 1965-66 e 1968-69

Receita Tributária (Cr\$)	P o p u l a ç ã o					
	≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00 (1)	0,60 2,62	1,10 3,98	0,95 2,77	0,93 2,47	0,51 1,90	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00 (2)	2,51 3,36	1,64 4,54	1,42 3,34	1,76 3,28	0,85 2,89	0,47 1,14
> 20 000,00 ≤ 50 000,00 (3)	3,11 9,29	0,91 8,19	1,52 5,31	1,62 2,43	1,34 3,78	1,26 2,84
> 50 000,00 ≤ 100 000,00 (4)		0,62 1,57	1,43 5,21	1,64 4,97	2,08 4,94	2,13 3,73
> 100 000,00 ≤ 500 000,00 (5)		1,29 4,76	2,60 4,88	3,25 7,84	2,21 6,21	2,27 5,10
> 500 000,00 (6)			6,30 10,30	6,25 18,58	3,25 7,22	6,90 16,61

FONTE: SEF/MF.

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

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

QUADRO V.13

DESPESA EM VIAÇÃO, TRANSPORTE, COMUNICAÇÕES E
SERVIÇOS URBANOS

Médias 1965-66 e 1968-69

Receita Tributária (Cr\$)	P o p u l a ç ã o					
	≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00 (1)	9,90 18,61	5,23 15,63	3,65 12,67	2,59 9,43	2,47 7,93	
> 10 000,00 (2)	15,21 38,54	9,29 22,52	5,59 16,26	6,20 14,36	3,15 8,02	2,01 4,06
> 20 000,00 (3)	21,62 37,04	14,33 46,06	9,31 26,82	8,10 16,69	3,25 10,49	3,24 9,21
> 50 000,00 (4)		28,90 27,61	10,06 28,48	9,40 20,61	7,84 16,25	5,61 11,07
> 10 000,00 (5)		17,60 88,48	8,93 23,95	16,78 39,13	10,15 26,20	8,16 14,99
> 500 000,00 (6)			41,26 122,69	37,31 46,17	15,81 29,90	25,64 46,30

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cif:a superior — média 1965-66 (Cruzeiros de 1969).

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

dade, tal a variação territorial, populacional e relativa ao nível de atividades. Não há dúvida de que quaisquer das três características afetarão o nível e a composição da oferta e procura dos serviços públicos, mas é provável que as duas últimas se afigurem mais importantes. Dessa forma, vamos examinar nesta seção alguns indícios da importância da variável população.

A relevância do tema é evidente, por um conjunto de motivos. Inicialmente, por tocar em questão que vem sendo discutida há longo tempo: a questão da sobrevivência financeira dos Municípios de reduzida população, que têm sido periódica e talvez levemente acimados de "inviáveis". Por outro lado, o extremo oposto também vem suscitando polêmicas: as aparentes deseconomias de escala que sofrem as grandes cidades, obrigando a elevações mais do que proporcionais do dispêndio público.

Mais especificamente, emerge a importância quando se recorda que o FPM tem seu critério de distribuição baseado exclusivamente nas diferenças populacionais, crescendo as cotas com a população, embora se diminuam os acréscimos à medida que ela se eleva. Como se viu, o principal motivo para estabelecer tal critério talvez tenha sido a sua operacionalidade, mas implicitamente reconhece-se a ausência de economias ou deseconomias de escala, tomando esta como a população.

Dessa forma, o que aqui se procurará serão evidências no que toca ao sentido que tomam as variações na oferta dos serviços públicos municipais face a alterações na população. Desde logo, entretanto, algumas qualificações devem ser estabelecidas, referentes às informações disponíveis: em primeiro lugar, os Municípios de menor população ocupam lugar não proeminente na amostra, sendo em número reduzido. Nesse sentido, os valores médios são menos fidedignos (na realidade, apresentam elevados desvios-padrão). Em contrapartida, os Municípios com população acima de 50 000 habitantes ocupam posição relevante na amostra, resultando que as regressões serão provavelmente representativas de tais Municípios. Finalmente, convém lembrar que as deseconomias de escala não serão facilmente detectadas, pois poucos são os Municípios com população superior a 200 000 habitantes, embora quase todos estejam presentes na amostra.

A fim de isolar a variável população e aferir sua importância relativa, dois procedimentos básicos foram utilizados: i) estratificaram-se os Municípios somente segundo as classes de população, extraíndo-se as médias das variáveis mais relevantes; e ii) estabele-

ceram-se equações de regressão sobre variáveis de receita e de despesa, em que algumas variáveis explicativas têm caráter demográfico, como a população urbana,¹⁵ a relação população urbana/população total, densidade demográfica, etc. Nestas, tem-se mais propriamente uma medida do impacto da urbanização, completando-se o quadro. Torna-se possível, assim, delimitar os efeitos da dimensão populacional sobre o desempenho e as características do setor público municipal.

No primeiro procedimento fica claro que estão sendo omitidos todos os demais determinantes do nível e composição das finanças públicas municipais, o que não constitui uma característica que invalida a análise, pois o que se deseja fundamentalmente é apreciar como intervém a variável população. Além disso, os fatores omitidos podem, eventualmente, estar associados a variações na população, refletindo estas, portanto, a ação daqueles. Nesse caso, a população seria um mero indicador, o que não prejudica, já que o objetivo não é identificar os fatores primários, mas sim a estrutura municipal que decorre de uma determinada escala de população. Julga-se, portanto, justificada a adoção do primeiro procedimento, não obstante a existência de elevados desvios-padrão de algumas das médias calculadas, tornando-as pouco significativas.

Os primeiros quatro quadros indicam valores *per capita* e algumas relações entre itens para os principais componentes da receita e da despesa; definiram-se sete estratos de população, diferentemente dos demais casos, em que se trabalha com apenas seis. Aqui, repartiu-se em dois o estrato que compreendia todos os Municípios com população superior a 50 000 habitantes: o primeiro contendo os de população entre 50 000 e 100 000 habitantes e o outro englobando aqueles de população superior a 100 000 habitantes. A motivação para tal desagregação é clara: supõe-se serem substanciais as diferenças entre um e outro grupo, notadamente por se localizarem no último segmento os Municípios mais importantes do País e de mais elevado nível de atividades. Os próprios resultados, por sua vez, mostrarão como se estariam encobrendo marcantes diferenciações caso se mantivesse a agregação original.

O Quadro V.14 lista os valores *per capita* das principais variáveis de receita (média 1968-69) medidos a preços constantes de 1969, para os estratos já definidos. Observam-se, de imediato, dois notáveis fenômenos, de certa forma surpreendentes: em primeiro lugar, verifica-se a estabilidade das receitas total e própria por habi-

15 Testes preliminares já indicaram a maior importância da população urbana, que foi por isso incluída de preferência à população total.

tante, ao longo de todos os estratos, à exceção do último. Naqueles, o valor total *per capita* oscila entre cerca de Cr\$ 31,00 e Cr\$ 46,00, isto é, o valor mais elevado é menos que 50% superior ao mais baixo. No último estrato, as cifras são notavelmente diferentes: a receita total *per capita* sobe abruptamente para cerca de Cr\$ 96,00, isto é, cerca de 110% mais elevado do que o valor do estrato imediatamente inferior e mais que o triplo dos valores mais baixos.

Não há dúvida de que se pode entrever, de imediato, uma origem para o fenômeno, decorrente das próprias características da amostra: o último estrato é aberto, agregando Municípios cuja população varia de 100 000 a cerca de 700 000 habitantes, para receitas que também variam substancialmente. Tal fato, entretanto, não exclui a observação de que, para que se tenham certos níveis de receita, requer-se uma população superior a 100 000 habitantes.

Em segundo lugar, observa-se que as menores disponibilidades de recursos correspondem aos estratos intermediários, isto é, aos Municípios cuja população se situa entre 10 000 e 50 000 pessoas e não aos primeiros estratos, como se esperaria. Não obstante a possibilidade de se estar incorrendo em algum tipo de erro, originado de eventuais falhas da representatividade da amostra, não há dúvida de que o fenômeno observado genericamente deve corresponder à realidade, pois persiste em todos os estratos, o que lhe confere maior confiabilidade. Pode-se afirmar que o nível de recursos por habitantes à disposição de cada comunidade não difere significativamente para os Municípios cuja população não ultrapassa os 50 000 habitantes, o que permite que se conclua pela ausência de dificuldades insuperáveis no que toca à administração dos Municípios de pequeno porte.

Ambos os fenômenos observados, portanto, contribuem para idêntica conclusão: os primeiros índices levam a dúvidas acerca da suposta inviabilidade dos Municípios de população reduzida, já que os dados devem conduzir-nos para o sentido inverso. Uma ressalva deve ser estabelecida, pelo menos no tocante aos Municípios de população não superior a 2 000 habitantes: a receita total *per capita* que foi encontrada é praticamente igual à do penúltimo estrato e superior a todos os demais, com exceção do último. Tal resultado pode ser considerado duvidoso, dado o provável baixo nível de atividades dessas comunidades e poderia ser rotulado como uma distorção, ainda mais quando se sabe que elas constituem parcela minoritária na amostra de que se está fazendo uso (cerca de 2%). No entanto, convém recordar que nesses casos o denominador é muito baixo, originando-se aí os altos valores; além disso, já se verá que as maiores cotas *per capita* do FPM pertencem a esses Municípios, o que também contribui para que se alcance o resultado estimado. É

curioso observar, ainda, que a parcela de receita própria desses Municípios é a segunda mais baixa, perdendo somente para o estrato seguinte, do qual não se diferencia economicamente (população entre 2 000 e 5 000 habitantes). Finalmente, é ainda um dado interessante verificar que a parcela mais importante da receita tributária são as taxas e não os impostos, situação que se inverte nos estratos superiores. No primeiro, o resultado que se tem é que 72% da receita tributária municipal provém das taxas, cabendo aos impostos apenas 20%, o que vem reforçar a ausência de contradição no resultado obtido, no sentido de que, para que se obtivesse essa elevada receita *per capita*, foi necessário recorrer às fontes menos diretamente relacionadas com o nível de atividades. No último estrato, os impostos respondem por 56% da receita tributária, o que dá uma idéia da diferença, sendo um sinal da coerência dos resultados. Pode-se concluir, portanto, que o alto valor encontrado não é necessariamente produto de uma distorção da amostra, já que se conhecem diversos fatores explicativos do fenômeno.

Dessa forma, os primeiros cinco estratos parecem envolver uma única realidade, não se devendo esperar marcantes economias de escala nessa faixa, no que tange à receita municipal. É evidente que estão sendo omitidos aqui alguns importantes determinantes de receita e em particular ignora-se que os administradores municipais têm algum poder de decisão no estabelecimento do nível de oferta dos serviços públicos, o que, por sua vez, lhes permite manipular algumas categorias de receita própria. É provável, no entanto, que o fenômeno seja menos relevante do que aparenta, dada a existência do hiato entre recursos e necessidades, a nível municipal. Os valores indicam, a princípio, não ser a população uma variável determinante do nível de receita *per capita*, ao menos no que diz respeito aos Municípios de população até 50 000 habitantes.

Concluiu-se ainda, por outro lado, que os Municípios de reduzida população não aparentam um estado financeiro mais precário do que os demais, dentro da faixa referida; as eventuais diferenciações devem originar-se de outras características que não a população, em particular o nível de atividades do Município. Isso não quer dizer que se deva esperar grande vitalidade por parte desses Municípios; o próprio fato de serem unidades autônomas de governo, possuindo reduzida população, é um indício de estagnação, pois, como não foram criados recentemente,¹⁶ não têm visto sua população crescer a altas taxas. A norma será, portanto, a estagnação, o que pode ser

16 Pode-se garantir isso não só porque foi criado na última década apenas um reduzido número de Municípios, como também porque não teriam sido desmembrados dado o baixo nível de população.

QUADRO V. 14

ITENS DE RECEITA — VALORES EM CRUZEIROS DE 1969
PER CAPITA

Média 1968-69

Itens de Receita	Classes de População						
	$\leq 2\ 000$	$> 2\ 000$ $\leq 5\ 000$	$> 5\ 000$ $\leq 10\ 000$	$> 10\ 000$ $\leq 20\ 000$	$> 20\ 000$ $\leq 50\ 000$	$> 50\ 000$ $\leq 100\ 000$	$> 100\ 000$
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
Total	45,88	38,33	33,35	32,64	31,09	46,11	96,00
Própria	11,92	6,68	9,07	19,17	19,05	15,23	37,44
Tributária	3,52	3,11	4,45	3,57	4,27	8,54	20,18
Impostos	0,69	1,36	1,34	1,52	2,07	4,31	11,21
Imposto Predial e Territorial Urbano	0,59	0,89	1,23	1,27	1,68	3,33	7,74
Imposto sobre Serviços	0,06	0,45	0,10	0,24	0,38	0,95	3,22
Taxas	2,51	1,12	1,77	1,66	1,61	3,58	8,24
Transferência Total	33,96	31,65	24,28	25,52	23,03	30,88	58,56
Transferências de Tributos Federais	16,80	17,58	13,92	12,10	9,03	7,22	3,37
Cota-parte do FPM	14,17	14,42	12,78	10,83	7,77	5,74	2,40
Cota-parte do IUCL	1,11	1,64	1,06	1,16	1,06	1,27	0,84
Transferências de Tributos Estaduais (ICM)	12,48	9,60	8,48	11,33	12,40	21,11	48,23

FONTE: SEF/MF.

percebido pelos baixos valores de receita própria; nesse sentido poder-se-ia dizer que, a médio prazo, não se deverá alterar a situação desses Municípios, os quais parecem apresentar escassas possibilidades de crescimento.

No que se relaciona ao último estrato, sobressai de imediato o valor substancialmente mais alto da receita total *per capita*, o que já foi comentado. Tem-se, portanto, considerável volume de recursos, particularmente quando se compara com os demais Municípios. Elevação mais pronunciada ocorre na categoria de receita própria, mais de três vezes superior à do estrato que o antecede e cinco vezes maior do que a do penúltimo estrato. Nota-se, aliás, que esta é uma diferenciação que também diz respeito ao penúltimo estrato, isto é, aos Municípios de população compreendida entre 50 000 e 100 000 habitantes: embora a receita total *per capita* deste seja superior em 50% ao estrato que o antecede, a receita própria *per capita* atinge o dobro da mesma categoria no outro estrato. Julga-se estar presente mais um sintoma da produtividade dos tributos municipais em comunidades de nível mais elevado de atividades, que pode ser notado a partir do penúltimo estrato.

No último estrato o fenômeno é ainda mais claro, visto que a elevação da receita própria é superior à da receita total, ocorrendo um certo equilíbrio entre as participações das transferências (60% da receita total) e receita própria (40%). Com a receita de impostos tem-se elevação ainda mais notável: a do último estrato é cerca de dez vezes superior à média dos estratos intermediários. Além da hipótese esboçada acerca da maior produtividade dos impostos, pode-se ainda lembrar que a cota-parte do FPM *per capita* diminui bastante, representando apenas 2% da receita total, contra uma média de 30% dos primeiros estratos. Nos Municípios grandes, portanto, é desprezível a contribuição das transferências federais, o que se refletirá numa menor importância relativa das transferências totais, já que se requereria uma acentuadíssima elevação das transferências estaduais, para manter o mesmo percentual.

Isso não significa, entretanto, que tais Municípios gozam de abundância de recursos; como é sabido, eleva-se mais que proporcionalmente a procura de serviços públicos, sendo, portanto, efetivamente necessário um maior volume de recursos. Alguns indícios dessa situação serão entrevistos quando da análise da despesa e suas categorias. É provável, portanto, que os níveis mais elevados de receita correspondam aos requisitos das grandes cidades, em termos de serviços públicos adicionais que nelas se fazem necessários: sistemas de abastecimento d'água mais complexos, rede de transportes viários mais densa, coleta de lixo, etc. Os dados de balanço não permitem, obviamente, conclusões acerca dos ajustamentos eventuais entre a oferta e a procura dos serviços públicos, mas as considera-

ções acima parecem contribuir para que se atenuem o diferencial, em termos relativos.

Uma observação adicional deve ser estabelecida, no tocante à representatividade da média encontrada para o último estrato. Não obstante se incluam nesse grupo as maiores receitas municipais *per capita* do Brasil, apenas 10% dos Municípios do estrato têm esse valor acima da média, o que parece ser um indício de ausência de considerável distorção, visto que, deles, apenas um tem receita *per capita* superior a Cr\$ 300,00 (São Bernardo do Campo, Cr\$ 663,00). Além disso, é nesses Municípios que se concentra grande parte da população brasileira fora das capitais, representando a suposta distorção uma elevação “natural” da média, no sentido de que expressa uma realidade. Liga-se ao fenômeno da concentração industrial, presente em todos os países industrializados e verificável também a nível municipal: é impossível uma distribuição absolutamente igualitária das receitas municipais e simultaneamente exige-se uma dimensão mínima para que o Município alcance o *status* de industrial. Não há por que requerer que as médias estimadas omitam esses fenômenos, de tanta importância no processo de crescimento econômico. Note-se, afinal, que não importa necessariamente o número de Municípios, mas sim o percentual de população que neles vive, o que altera a situação, conferindo maior representatividade às cidades mais ricas.

Não se negará, entretanto, que, como costuma ocorrer, a média está encobrendo algumas disparidades, mas as principais são facilmente identificáveis: os mais baixos valores encontrados ligam-se, quase todos, aos Municípios pertencentes a áreas metropolitanas, com exclusão da de São Paulo; Pernambuco e Rio de Janeiro seriam os típicos exemplos, com Olinda, Nilópolis, Nova Iguaçu, etc. Tais cidades-dormitórios, como se sabe, aliam um grande contingente populacional a um baixo nível de atividades, gerando situações insustentáveis para os tesouros municipais, incapazes de prover o nível mínimo de oferta que se exigiria. Estes casos, infelizmente, não podem ser detectados através da análise das médias, o que entretanto assume um caráter de inevitabilidade, pois tais Municípios se constituem, efetivamente, em uma exceção. É, aliás, sintomático que esses valores se afastem da média, pois se é levado a concluir que esses Municípios requerem tratamento específico. Não há dúvida de que não se trata de uma conclusão original, já que as áreas metropolitanas vêm ocupando atenções cada vez mais significativas, mas é importante ressaltar que essa conclusão emerge a partir de dados de balanços municipais, o que lhe dá um caráter mais sólido.

Caso se desagregue a receita total, ver-se-á que o panorama descrito, no tocante à estabilidade ao longo dos estratos de po-

pulação, sofre ligeiras alterações. Os dois impostos municipais, por exemplo, obedecem a outra hierarquia: os valores *per capita* crescem à medida que se eleva a população municipal, fenômeno que se acentua no caso do imposto sobre serviços: enquanto a receita própria do último estrato é cerca de cinco vezes superior à do primeiro, a receita *per capita* do imposto sobre serviços é mais de 300 vezes maior, e a do imposto predial superior em cerca de treze vezes. Como já se disse, não se pode imputar essa desproporção somente ao esforço de arrecadação, que seria inexistente nos menores Municípios, dado o volume de transferências por eles recebido; se tal acontecesse, não se observaria o comportamento distinto da categoria taxas, já observado.

Finalmente, é ainda digna de nota a evolução das transferências do ICM, que permanecem relativamente constantes nos primeiros cinco estratos e se elevam abrupta e substancialmente nos últimos dois. A conclusão que se infere é praticamente a mesma, apenas estará sendo novamente reforçada: nos Municípios cuja população não supera os 50 000 habitantes, o nível de produto *per capita*, em média, não sofre variações de vulto. Nos demais, observam-se nítidas economias de escala, as quais se refletirão na arrecadação dos impostos municipais, tributos tipicamente urbanos e correlacionados com o nível de atividades. Como as transferências federais *per capita* estão inversamente relacionadas com as transferências estaduais, a relação transferências totais/receita total guarda estabilidade semelhante; permanece entre 73% e 83% nos primeiros cinco estratos, cai para 67% no penúltimo e 61% no último deles. A queda se deverá tanto à diminuição das transferências federais, já vista, como à maior importância dos impostos que começam representando 20% da receita tributária para, no último estrato, o percentual alcançar 56%.

Ao que parece, portanto, todas as informações computadas conduzem a conclusões convergentes: a situação das finanças públicas municipais só se altera notavelmente nos Municípios de mais de 100 000 habitantes, não sendo, portanto, a população uma variável determinante dos níveis de receita *per capita* até o limite citado. Por outro lado, para que se alcancem níveis elevados de receita *per capita*, é necessária uma dimensão populacional mínima, o que significa que, caso os atuais valores sejam considerados insuficientes, serão precisos mecanismos de transferência mais poderosos, pois não se deve contar com substanciais elevações das componentes da receita própria.

Esta situação, todavia, não deve ser estritamente interpretada como um indicador da má distribuição das receitas municipais, pois, como se disse, o setor público municipal é muito mais solicitado nas

QUADRO V.15

ITENS DE DESPESA POR CATEGORIA ECONÓMICA —
VALORES EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*

Médias 1968-69

Itens de Despesa	Classes de População						
	≤ 2 000	> 2 000 ≤ 5 000	> 5 000 ≤ 10 000	> 10 000 ≤ 20 000	> 20 000 ≤ 50 000	> 50 000 ≤ 100 000	> 100 000
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
Total	48,40	38,92	34,50	33,99	31,63	49,07	102,35
Corrente	27,51	21,04	18,18	19,16	19,18	32,31	57,17
Custeio	24,01	19,05	16,13	16,79	16,01	25,54	44,22
Pessoal	11,30	8,29	7,29	8,33	8,28	13,73	28,24
Transferências Correntes	3,50	1,99	2,04	2,38	3,18	6,77	13,01
Capital	20,88	17,88	16,33	14,83	12,45	16,76	45,19
Investimentos	19,17	16,35	15,22	13,25	11,11	14,15	37,75
Inversões Financeiras	0,19	0,31	0,40	0,33	0,59	0,74	3,60
Obras Públicas	7,81	11,25	10,85	9,70	7,97	9,79	31,44
Equipamentos e Instalações	8,29	2,64	3,00	2,52	2,04	2,00	2,39
Material Permanente	2,03	2,28	1,12	0,85	0,96	0,95	1,39

FONTE: SEF/MF.

grandes cidades. Alguns indícios desse fato podem ser encontrados na análise da despesa, que se fará a seguir.

5.3.1.2

Variáveis de Despesa

Os valores totais *per capita* apresentam, obviamente, elevada correlação com os respectivos níveis de receita; nos últimos dois estratos, entretanto, nota-se a presença de *deficits* mais ponderáveis do que nos demais. Isto não deve ser imputado necessariamente a “piores” situações financeiras; pode ser um reflexo da maior capacidade de endividamento desses Municípios, o que os levaria a recorrer mais freqüentemente ao crédito.

A desagregação da despesa total em despesas correntes e de capital (Quadro V.15) conduz à relativa estabilidade já referida, se bem que menos notável: as despesas de capital dos primeiros cinco estratos variam de Cr\$ 12,50 a Cr\$ 21,00, um diferencial pouco superior a 50%, enquanto a população média dos estratos se eleva em cerca de quarenta vezes. Não se poderia esperar desempenho diverso, pois já se viu que essa estabilidade tem ligação com a relativa aos recursos disponíveis. Há, no entanto, uma nova informação: a estabilidade da relação despesas de capital/despesa total, ao longo dos estratos, incluindo-se o último. Parece indicar que se está à frente de uma relação “técnica”, no sentido de que não se permitem manipulações de vulto entre as despesas correntes e de capital. É evidente a relação entre ambas, no sentido de que um dado montante de despesas de capital requererá um fluxo de despesas correntes;¹⁷ no entanto, há duas qualificações a estabelecer: i) a suposta relação “técnica” variará segundo a função em que se investir, o que leva a concluir que a composição das despesas também se manterá relativamente estável, fato que será posteriormente examinado; e ii) a relação inversa não será tão rígida, isto é, pode-se elevar substancialmente as despesas correntes, afetando pouco as de capital. O exemplo óbvio seria a categoria “transferências correntes”, a qual não exige contrapartida de despesas de capital. Poderia ocorrer, portanto, uma razoável variação da relação em causa.

Na verdade, o diferencial máximo é inferior a 20%, incluindo-se

17 Este aspecto já foi abordado na Seção 2.3.

todos os estratos, coincidindo os percentuais do primeiro e do último estrato: 44%. Infere-se daí, possivelmente, que não se altera de modo significativo o desempenho administrativo dos Municípios, quando se modifica a população: em outras palavras, não encontra apoio nos dados a hipótese comum de que as gestões dos menores Municípios são menos eficientes. Um outro indício do mesmo fenômeno pode ser observado a partir da relação despesa de pessoal/despesa total, constante em torno dos 25%, não se entrevendo situações peculiares de empreguismo em nenhum dos estratos; coincidentemente, os percentuais mais elevados correspondem aos estratos dos Municípios mais populosos, o que permite que se impute a elevação a reais necessidades de ordem administrativa.

Em outras categorias, o fenômeno da estabilidade desaparece, observando-se, ao contrário, uma nítida hierarquia. A categoria transferências correntes se enquadraria aqui: no primeiro estrato, responde por 12% das despesas correntes; eleva-se progressivamente até atingir o percentual de 23% no último estrato. Embora não se conheça a desagregação dessas transferências, pode-se formar uma idéia sobre os determinantes da elevação. Inicialmente, explicaria-se pela maior importância das despesas de pessoal, já que o pagamento a inativos e pensionistas constitui um dos subitens. Além disso, já se disse que os maiores Municípios recorrem mais frequentemente ao crédito e ao expediente da dívida pública, o que deve fazer com que se eleve a importância consignada aos juros. Finalmente, a elevação dos montantes destinados a subvenções deve também elevar-se consideravelmente, visto que nos menores Municípios, sequer devem existir instituições e empresas para receberem subvenções, ao passo que nos últimos estratos o crescimento mais que proporcional do nível de atividades conduz à multiplicidade de tais instituições. Pode ainda ligar-se ao fato de que nas estruturas administrativas mais complexas, surgem os órgãos da administração indireta, cujas contas não estão incluídas no balanço, mas que podem receber subvenções, computadas como transferências correntes. Fenômenos com a mesma provável origem ocorre com a categoria inversões financeiras, que de estatisticamente inexistente no primeiro estrato passa a representar 8% das despesas de capital no último: parte dessa elevação pode ser atribuída à existência de empresas municipais, embora aí também intervenha o problema da escala: o vulto de recursos dos menores Municípios é insuficiente para a aquisição de imóveis de valor locativo apreciável, fazendo diminuir a importância deste subitem. Para que se tenha idéia da elevação, basta notar que o valor *per capita* das inversões financeiras sobe cerca de 20 vezes entre o primeiro e o último estrato e apenas 4 vezes entre este e o penúltimo. É nos Municípios de população superior a

100 000 habitantes, portanto, que se localiza o fenômeno, o que vem reforçar a justificativa apresentada.

Ainda no que toca à composição dos investimentos, verificam-se algumas particularidades: em todos os estratos, com exceção do último, a despesa com obras públicas *per capita* mantém-se constante em torno dos Cr\$ 10,00, para daí alcançar Cr\$ 31,00. A elevação mais que proporcional é explicada pelas maiores necessidades dos grandes centros urbanos, as quais, como se verá, se localizam em funções ligadas a atividades tipicamente urbanas. O fenômeno é bastante conhecido, mas importa ressaltar que só é verificável no último estrato, isto é, nas cidades com população superior a 100 000 habitantes. Uma vez mais, a análise dos dados de balanço conduz à conclusão acerca da reduzida significância das diferenças entre os Municípios de população até 50 000 habitantes.

No caso dos equipamentos, instalações e material permanente, a estabilidade permanece, mas o único estrato que se diferencia é o primeiro e não o último, com os valores bem mais elevados, notadamente na rubrica equipamentos e instalações, cujo valor *per capita* é superior ao triplo do relativo ao último estrato. Não há dúvida de que se trata de um resultado inesperado, sendo essas as únicas categorias em que o valor do primeiro estrato supera o do último. Uma primeira hipótese seria questionar a informação, seja com base em falha da amostra, seja com base em eventuais erros de classificação, por parte dos Municípios. A primeira alternativa não encontra apoio, dada a consistência dos demais resultados. A segunda opção, embora possível, não faria desaparecer o fenômeno, pois os equívocos de classificação se dariam provavelmente entre as duas categorias que estão em jogo,¹⁸ permanecendo a superioridade do primeiro estrato. É necessário, pois, buscar uma interpretação, ressaltando-se que a diferença encontrada deve ser superior à que realmente se verifica. A interpretação mais plausível parece ser a relativa às indivisibilidades, isto é, as reduzidas populações não permitem que se dilua convenientemente o custo de certos equipamentos, que ainda assim devem ser adquiridos. Aparentemente, tratar-se-ia de uma característica indesejável, no sentido de que menor volume de recursos estaria disponível para as obras públicas: no entanto, o que se tem visto é que possivelmente são também menores os requerimentos de obras nessas cidades.

As indivisibilidades também se constituem em um dos fatores

18 Descarta-se aqui a possibilidade de equívoco entre as classificações material permanente e material de consumo, não por não existirem, mas por se julgar que o "campo" dos equívocos não é suficientemente amplo para alterar os valores em substância.

explicativos da composição da despesa por funções (Quadro V.16): no caso da função governo e administração geral pode-se observar uma ligeira tendência à queda nos primeiros cinco estratos, voltando a subir a partir daí, mas somente no último estrato é que se encontrará valor superior ao primeiro. Trata-se de fenômeno já conhecido: os gastos de manutenção do aparelho burocrático não crescem proporcionalmente à elevação da população, originando-se, então, certa queda nos valores *per capita*. Observa-se, contudo, que as economias de escala desaparecem já na classe de Municípios de população superior a 100 000 habitantes, onde a despesa *per capita* é o dobro da do estrato imediatamente inferior. Trata-se, no entanto, de uma das menores elevações, o que faz com que caia a relação despesas de governo/despesa total. As despesas com viação, transportes e comunicações vêm também decrescendo, bem mais fortemente. Observa-se no primeiro estrato um valor excepcionalmente elevado para essa rubrica: cerca de Cr\$ 20,00, contra um valor máximo de Cr\$ 9,04 para todos os demais estratos. Não excluindo liminarmente as possibilidades já examinadas, de distorções da amostra e erros de classificação, verifica-se que as despesas dos menores Municípios concentram-se praticamente em duas funções: viação, transportes e comunicações e serviços urbanos, que representam, juntas, cerca de 60% da despesa total. Esta concentração explica-se por serem tais serviços os mais tipicamente locais, no sentido de que não cabem dúvidas acerca da atribuição municipal, isto é, a repartição dos encargos entre as esferas de governo estará bem definida. Assim, ou a administração municipal executa o serviço, ou ele não será oferecido. Intervêm, além disso, os já mencionados problemas de escala, requerendo para uma eventual diversificação das despesas um montante mínimo de recursos superior à disponibilidade de tais Municípios.

Ainda aqui, a norma é relativa estabilidade ao longo dos estratos para a maioria das funções. As exceções notáveis são serviços urbanos e educação, que adquirem maior relevância no último estrato. No que toca à primeira função, a elevação é considerável, podendo ser atribuída a dois fatores:¹⁹ i) a existência de órgãos de administração indireta nos maiores Municípios, geralmente com atividades referentes à categoria viação, transportes e comuni-

19 Excluindo-se, uma vez mais, eventuais equívocos de classificação entre essa função e a viação, transportes e comunicações. Há dúvidas, por exemplo, acerca da abrangência de viação e transportes, que se confunde, por vezes, com os serviços urbanos: obras viárias, por exemplo, que podem ser alocadas na subfunção "ruas e avenidas".

QUADRO V.16

ITENS DE DESPESA POR FUNÇÃO — VALORES EM
CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*.

Médias 1968-69

Itens de Despesa	Classes de População						
	≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 ≤ 100 000 (f)	> 100 000 (g)
Governo e							
Administração Geral	8,86	6,08	4,50	4,93	4,07	6,46	12,34
Defesa e Segurança	0,08	0,23	0,08	0,08	0,24	0,30	0,71
Viação, Transportes e Comunicações	19,17	9,04	7,83	7,41	5,84	5,39	4,56
Educação e Cultura	3,76	3,20	3,49	3,60	3,93	6,52	14,60
Saúde	0,53	0,81	0,78	1,16	0,70	1,32	4,59
Bem-Estar Social	0,57	1,37	1,11	1,48	2,23	4,63	7,24
Serviços Urbanos	5,70	13,88	12,73	10,81	11,17	18,80	47,41

FONTE: SEF/MF.

cações, excluindo-se os dados relativos às suas finanças dos balanços: companhias municipais de transportes coletivos, por exemplo,²⁰ e ii) as próprias diferenciações entre as grandes e pequenas cidades, avultando naqueles a procura dos serviços públicos enquadráveis na função: água, esgoto, limpeza pública, controle de poluição, etc. Não surpreende, portanto, que as cidades de mais de 100 000 habitantes dediquem, em média, quase a metade dos seus recursos para essa rubrica. Nos estratos intermediários, o fenômeno não se verifica, permanecendo a estabilidade referida.

As despesas da função educação não se enquadrariam tampouco na categoria das estáveis: pode-se verificar uma ligeira tendência à alta ao longo dos estratos, até alcançar o último como a segunda em importância (Cr\$ 14,60 e 14% da despesa total). Não se crê, todavia, que este fenômeno esteja associado estritamente à elevação da população, mas sim ao fato de que, como regra geral, o último estrato engloba os mais ricos Municípios, parecendo ser esse o fator determinante: a alta elasticidade-renda da procura por educação. Nas comunidades cujos habitantes têm nível mais elevado de renda, atenuam-se certos aspectos que tendem a comprimir a procura: evasão e repetência, por exemplo, que se aliam à pobreza, necessidade de ingresso no mercado de trabalho, etc. Suspeita-se, ainda, que a elevação das despesas com educação toma a forma de diversificação da oferta e não somente elevação do nível e da qualidade do serviço. Em outras palavras, os Municípios mais ricos rompem com a distribuição costumeira dos encargos, tomando a si a tarefa de oferecer outros serviços além do ensino primário: ensino de 2º grau, ensino técnico, etc. Seria, portanto, essa diversificação a origem da elevação do montante despendido.

As demais funções apresentam um volume de gastos pouco significativo, ressaltando-se, entretanto, que tanto saúde como bem-estar social denotam uma tendência à elevação. No que toca ao bem-estar social, a situação é praticamente a mesma descrita no caso das transferências correntes: a maior importância relativa dos pagamentos de previdência social.

Observa-se, assim, que a composição da despesa não oferece grandes variações ao longo dos estratos, salientando-se apenas as peculiaridades relativas aos grandes Municípios, cuja concentração na função serviços urbanos é bastante óbvia para que se insista. A menor diversificação dos Municípios de população reduzida explica-se basicamente pela disponibilidade total de recursos, aliada a problemas de

20 Os Municípios da área metropolitana de São Paulo constituem um modelo típico: em vários deles, o valor relativo a essa primeira rubrica é zero: Guarulhos, Osasco e São Bernardo do Campo, por exemplo.

escola. Nesses, as despesas de educação, saúde e bem-estar, somadas, perfazem cerca de 11% do total, o que dá bem a idéia da repartição dos encargos: tais Municípios despendem a quase totalidade dos recursos nos serviços que poderiam ser chamados de “infra-estrutura municipal”, isto é, aqueles que permitem a execução das atividades econômicas e dão condições de habitabilidade ao Município. O governo local, na prática, tem encargos estritamente relacionados à vida municipal e ainda assim os recursos próprios não lhe bastam.

5.3.2 A Análise dos Resultados das Regressões Variáveis de Receita

As regressões estabelecidas tiveram por objetivo testar algumas hipóteses sobre o comportamento de conhecidos determinantes da receita no contexto municipal brasileiro. Não se pretendia, propriamente, identificar determinantes da receita, mas sim obter informações adicionais sobre variáveis que se supunham, de antemão, as mais significativas. As variáveis foram escolhidas, seja com base nos aspectos teóricos estudados, seja com base em verificações empíricas levadas a efeito anteriormente, referentes à experiência norte-americana.²¹

Os resultados vêm expostos no Quadro V.17, podendo observar-se inicialmente que os coeficientes de correlação variaram de 0,67 a 0,84, valores elevados indicando que provavelmente foram captadas as informações básicas. Estabeleceram-se regressões múltiplas, sob as formas linear e logarítmica, sendo melhores os ajustamentos logarítmicos, onde se concentrarão os comentários.

As primeiras duas procuraram vincular a receita tributária *per capita* às transferências estaduais e federais e à população encarada sob dois ângulos alternativos: a dimensão, medida pela população urbana e o grau de urbanização do Município, medido através da relação população urbana/população total. A idéia seria verificar qual das variáveis é mais poderosa, isto é, o que é mais importante: se a

21 Cf. Werner Z. Hirsch, “Expenditure implications for metropolitan growth and consolidation”, *Review of Economics and Statistics*, (agosto, 1959), pp. 232-241; e L. R. Gabler, “Economies and diseconomies of scale in urban sectors”, *Land Economics*, (novembro 1969), pp. 425-434.

QUADRO V.17

EQUAÇÕES DE REGRESSÃO LOGARÍTMICAS

Variáveis Dependentes	Termo Constante	Variáveis Independentes				Densidade Demográfica 1970	Coeficiente de Correlação Múltipla
		Transferência ICM Per Capita 1968	Taxa de Urbanização Per Capita 1970	Transferência FPM Per Capita 1968	População Urbana 1968		
Receita Tributária Per Capita — 1968	0,057 (3,952)	0,750 (17,623)	0,718 (9,795)	-0,199 (-2,269)*			0,810
Receita Tributária Per Capita — 1968	-2,275 (4 266)	0,836 (19,884)		0,346 (2,505)**	0,374 (7,097)		0,793
Imposto Predial Per Capita — 1968	-0,144 (3,807)	0,645 (15,469)	1,098 (15,279)	-0,234 (-2,720)			0,839
Imposto Predial Per Capita — 1968	-3,759 (4,551)	0,773 (17,921)		0,618 (4,355)	0,581 (10,735)		0,807
Imposto Predial Per Capita — 1968	-1,030 (5,298)	0,941 (22,072)		-0,378 (-3,584)		0,181 (4,589)	0,769
Imposto sobre Serviços Per Capita — 1968	0,057 (13,335)	0,024 (11,891)	0,909 (5,195)	-0,043 (-4,071)			0,674
Imposto sobre Serviços Per Capita — 1968	-0,153 (9,790)	0,019 (10,869)		0,002 (0,252)*	0,000 (13,024)		0,769

Obs.: Cifra superior — coeficientes da equação de regressão.

Cifra inferior — estatística *t* de Student.

* Não significante a 1%.

** Não significante a 1%, mas significante a 5%.

magnitude da população urbana, *tout court*, ou o nível de urbanização, desprezando-se o tamanho do Município. Como ambas as variáveis estão altamente correlacionadas entre si, a inclusão de uma delas deve significar a exclusão da outra, razão por que se têm aqui duas equações de regressão.

Nos dois casos obteve-se elevado coeficiente de correlação (em torno de 0,80), sendo a variável mais significativa as transferências de ICM *per capita*. Em termos genéricos, a informação que se extrai pode parecer óbvia: os Municípios “ricos” têm maior receita tributária por habitante. Note-se, no entanto, que há outras informações subjacentes: inicialmente, as transferências de ICM estão atuando como uma *proxy* do nível de atividades do Município e a alta significância revela que, efetivamente, o sistema de transferências vem funcionando como se esperava: as maiores cotas pertencem aos Municípios de mais elevado nível de produto. Em segundo lugar, verifica-se que a receita tributária do Município — principal componente da receita própria — está estritamente relacionada com o nível de atividades, revelando que os impostos e taxas municipais variam diretamente com o referido nível. No caso, o que parece ser mais importante são os altos níveis de significância, pois é evidente que se deveria esperar alguma correlação. A elevada significância encontrada, entretanto, permite conclusões adicionais. Verifica-se que o sistema de impostos guarda racionalidade, pois arrecada-se mais nos Municípios mais “ricos” e, além disso, que em princípio não subsiste a idéia de que as transferências federais e estaduais têm atuado no sentido de desestimular o uso das fontes de recursos próprios. Contrariamente, as maiores cotas do ICM correspondem às maiores arrecadações municipais, invalidando parcialmente a tese acima referida. É claro que a conclusão assume forçosamente um caráter provisório, pois outras informações seriam necessárias, mas é inegável a sugestão: o nível de produto do Município é a principal variável determinante da receita tributária.

A cota-parte do FPM *per capita* revela-se também incapaz de afetar substancialmente os níveis da receita tributária *per capita*; enquanto as demais variáveis são significantes a 1%, essa só o é a 5%, com um baixo coeficiente, indicando a inelasticidade da variável dependente. No entanto, os resultados são consistentes com a análise dos valores dos estratos: o coeficiente tem o sinal negativo, indicando que as maiores cotas *per capita* cabem aos Municípios de menor receita tributária por habitante. O baixo valor do coeficiente e a menor significância indicam que o caráter distributivo é apenas ligeiro, e que a associação com o esforço de arrecadação seria infundada. Na verdade, viu-se que os efeitos distributivos advêm basicamente da existência de um teto na cota-parte, igualando-a, à época, para todos

os Municípios com população não inferior a 92 000 habitantes, isto é, 9% da amostra de que se fez uso.

As variáveis relativas à população mostraram-se, ambas, significativas a 1%, sendo digna de nota a maior significância da relação população urbana/população total. Assim, de dois Municípios de igual população urbana, arrecadará mais aquele que for mais "urbanizado", isto é, aquele onde a população urbana representar um percentual mais elevado do total. A diferença não é substancial, mas a ligeira superioridade vem reforçar a idéia de que a base tributária municipal é eminentemente urbana. Como se disse, população urbana e nível de atividades (através das cotas do ICM) estão correlacionados, de maneira que poder-se-ia estar descrevendo o mesmo fenômeno. Decorre daí a importância da variável população urbana/população total, cuja relação com o nível de produto é ligeiramente mais tênue, persistindo, no entanto, os efeitos sobre a receita tributária. Com isso fica caracterizado, em linhas gerais, o sistema tributário municipal, e delimitada a influência da população: trata-se de um dos determinantes da receita tributária, mas somente por estar associado ao nível de atividades, como também por refletir a composição do produto. Uma origem urbana mais marcante conduz a uma maior receita tributária *per capita* para um mesmo nível de atividades. Incidentalmente, observa-se a coincidência dessas conclusões com o que foi analisado a partir dos estratos: a precariedade da receita de impostos nos Municípios de população reduzida, onde a arrecadação das taxas é mais importante.

Caracterizado o desempenho no que toca à receita tributária, procurou-se verificar a mesma coisa para os dois impostos municipais, que deveriam constituir as mais importantes fontes de receita própria. O objetivo é investigar se os determinantes que atuam sobre a receita tributária agem da mesma maneira sobre cada um dos impostos, isto é, como se comporta a arrecadação destes face às mesmas variáveis.

Curiosamente, os resultados foram bem melhores para as regressões em que a variável dependente era o imposto predial, em que se atingiu um coeficiente de correlação da ordem de 0,84. Pode ocorrer que a piora se deva à redução do número de observações: no caso do imposto predial incluíram-se 535 Municípios; nas regressões envolvendo o imposto sobre serviços contou-se com 403.²² Em ambos os casos, entretanto, os resultados foram piores do que quando a variável dependente era a receita tributária.

Nas regressões relativas à arrecadação do imposto predial *per*

22 Foram retirados os Municípios cujos balanços não registram arrecadação do imposto, provavelmente por se estar ainda em fase de implantação.

capita, além das transferências de ICM e FPM, experimentaram-se as duas variáveis de população já referidas, adicionando-se ainda a densidade demográfica, com o objetivo de testar a hipótese de que elevadas densidades demográficas acarretam maiores valores locativos das construções e, portanto, maiores arrecadações do imposto predial. Os resultados não foram substancialmente diferentes, mas a relação população urbana/população total é mais significativa do que as duas outras de caráter demográfico, notadamente a densidade demográfica, embora todas as três apresentem significância ao nível de 1%.

A relação população urbana/população total é, novamente, um pouco mais significativa do que a população urbana, evidenciando que ambos os fatores têm, pelo menos, igual importância. Naturalmente, não se infere daí que a arrecadação independa do tamanho do Município, já que as maiores relações população urbana/população total provavelmente pertencerão aos maiores níveis de população urbana. O que está dito é que a arrecadação *per capita* responde mais prontamente a elevações no “grau de urbanização” do Município do que a elevações da população urbana. O coeficiente daquela variável explicativa é, aliás, superior a 1, indicando ser elástica a receita *per capita* em relação ao quociente população urbana/população total.

Surpreendentemente, no entanto, a variável acima referida não é mais significativa do que as transferências de ICM, aqui atuando como uma *proxy* do nível de atividades. Ambas têm elevadíssimo nível de significância, evidenciando que o imposto predial, não obstante constituir-se em um tributo sobre o patrimônio, tem sua arrecadação *per capita* altamente correlacionada com o nível de produto *per capita*. A surpresa não advém de ser esta variável significativa, mas sim de se identificá-la como a mais importante dentre as que foram testadas. Tais resultados só vêm reforçar as conclusões a que se chegou quando da análise das primeiras regressões: não se percebe nenhum indício de que as transferências vêm repercutindo no esforço de arrecadação municipal, caso em que ocorreria uma mera substituição das fontes de recursos. Além disso, observa-se que os Municípios de baixo nível de atividade, isto é, os Municípios pobres, contarão primordialmente com os recursos do FPM, já que tanto as fontes próprias de recursos como as transferências estaduais acompanharão tais níveis de produto *per capita*. Note-se, contudo, que a correlação entre população (total ou urbana) e nível de atividades está longe de ser perfeita (o coeficiente de correlação simples não alcança 0,50), o que faz com que, quando se fala em Municípios pobres, não se esteja referindo necessariamente a Municípios de reduzida população. São estes os que recebem cotas mais elevadas do FPM, isto é, não necessariamente os de mais baixo nível de renda *per capita*.

As regressões em que a variável independente é a receita *per capita* do imposto sobre serviços oferecem uma particularidade, qual seja, os melhores ajustamentos têm a forma linear e não logarítmica, embora ambos os coeficientes de correlação possam ser considerados elevados (0,77 e 0,67, respectivamente). Além disso, a variável demográfica que se revelou mais significativa foi a população urbana e não a relação entre esta e a população total (no ajustamento logarítmico, a situação se inverte). Por outro lado, a população é mais significativa que as transferências de ICM, significando, portanto, que o nível de atividades atua mais fortemente sobre a arrecadação do imposto predial do que sobre a do imposto sobre serviços. A princípio, esse resultado entra em conflito com as idéias usuais a respeito, já que a relação entre o imposto sobre serviços e o nível de atividades parece ser mais clara do que a deste com o imposto predial. No entanto, convém lembrar que se estão discutindo graus de correlação, pois em ambos os casos a variável transferências de ICM *per capita* é altamente significativa, sempre ao nível de 1%. Pode-se imaginar, ademais, que os resultados estejam ligeiramente prejudicados por se referirem ao ano de 1968, o segundo após a implantação do novo tributo, quando nem todos os Municípios estariam suficientemente informados quanto à amplitude de sua base tributária. Finalmente, embora cause surpresa a menor correlação com o nível de atividades, o mesmo não se pode dizer quanto à maior correlação com a população urbana. É bastante razoável que esta afete mais significativamente o imposto sobre serviços, visto que as atividades do setor terciário, por se exercerem localmente, isto é, por não serem exportadas, requererão certo dimensionamento de população para que se possam ser levadas a efeito.²³ Com isso poder-se-ia qualificar os resultados alcançados: no que toca ao imposto sobre serviços, sua arrecadação será forçosamente baixa, tanto nos Municípios pequenos, isto é, de população reduzida, como nos pobres, isto é, de baixo nível de produto. Os que acumularem essas duas condições verão a arrecadação do imposto reduzir-se a níveis insignificantes, seja qual for a comparação que se estabeleça. À guisa de exemplo, o Quadro V. 14 mostra que, para os primeiros estratos de população, o referido imposto não representa senão 2% da receita tributária, a qual, por sua vez, é responsável por cerca de 8% da receita total. Em outras palavras, a arrecadação do imposto sobre serviços representa menos que 0,2% da receita total, constituindo-se, portanto, numa fonte desprezível de receita. Não se negará a possibilidade de ocorrência de problemas administrativos,

23 Os modelos que levam em consideração a "hierarquia das cidades" apoiam-se expressamente neste ponto: a existência de uma escala de atividades do setor terciário, em que se adicionam novas atividades à medida que se eleva a população local. Cf. F. Guyot, *Essai d'économie urbaine*, (Paris: R. Pichoner e R. Durand-Auzias, 1968).

ou mesmo de desempenho ineficiente: dados os resultados das regressões, contudo, seria contraditório ignorar as evidências relativas à base tributária, de um lado, e conferir universalidade aos problemas de implementação e administração do imposto. Dessa forma, parece lícito concluir que, efetivamente, população urbana e nível de atividades são os principais determinantes da receita do imposto sobre serviços, estreitando as possibilidades de obtenção dos recursos próprios por parte dos menores Municípios.

A última variável que se incluiu foram as transferências do FPM *per capita*, que não se revelaram significantes, chegando mesmo a piorar os resultados. A não significância explicar-se-ia pela redução do número de observações e pelo fato de que é mais tênue a relação desse imposto com o nível de atividades. A referida variável, de qualquer forma, sempre apresenta os menores níveis de significância, sugerindo que seu comportamento não afeta ponderavelmente o desempenho dos componentes da receita própria aqui estudada.

Outras equações de regressão serão analisadas nas seções que se seguem, em que se colocará ênfase sobre as variáveis de despesa. A conclusão dessa primeira análise é que a população, embora se constitua em um dos fatores determinantes do nível e composição da receita, não é certamente o mais importante, pois este é o nível de atividades municipais. Não há dúvida, porém, de que a assertiva tem menor validade nos casos extremos, precisamente porque é nesses casos que nível de população e nível de atividades estão altamente correlacionados. Em outras palavras, é praticamente impossível alcançar elevados níveis de receita *per capita* em comunidades de população inferior a 10 000 habitantes, por exemplo, pelo fato de que nesses Municípios também é praticamente impossível atingir altos níveis de produto *per capita*. Estes exigem necessariamente certa dimensão de população, mas não se segue a recíproca: ocorre, não raro, a possibilidade de existência de grandes cidades, com baixo nível de produto e baixa receita *per capita* limitando a influência da população.²⁴ Esta, portanto, atua sobre a receita na medida em que se vincula ao nível de atividades, e a vinculação é mais nítida nas cidades de pequena população.

Subsidiariamente, pode-se verificar que a influência decisiva sobre

24 O fenômeno já tem sido estudado, sendo, ao que parece, específico do subdesenvolvimento: alia-se ao êxodo rural e ao desemprego disfarçado nos grandes centros urbanos, daí porque é notável nas capitais e Municípios adjacentes (áreas metropolitanas). Cf. Paul Singer, *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*, (São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1968).

o nível de receita prende-se ao nível de atividades, já que a única categoria de receita que não obedece a esse comportamento são as transferências do FPM e ainda assim a correlação inversa não é elevada. Dessa forma, os indícios de inviabilidade se originariam das próprias características do sistema tributário municipal e do sistema de transferências, ambos por sua vinculação urbana, isto é, com as atividades dos setores secundário e terciário. Não há dúvida de que se trata, por isso, de um sistema em que prevalece a racionalidade e ainda atende ao fato de que se eleva substancialmente a procura dos serviços públicos nos grandes centros urbanos, mas é provável que se esteja ferindo o preceito da equidade fiscal, o qual exigiria do sistema de transferências um caráter redistributivo mais forte. Note-se que a dependência em relação ao nível de atividades e a prevalência das atividades urbanas na contribuição da receita própria e de transferências podem gerar diferenciais de receita de vulto e esses baixos níveis não significarão necessariamente comunidades estagnadas.

Pôde-se verificar, no entanto, que a disponibilidade dos recursos dos Municípios de população não superior a 50 000 habitantes não varia consideravelmente, o que pode ser atribuído, fundamentalmente, à ação do FPM. Não encontra apoio nos dados, dessa forma, a idéia corrente relativa à precariedade da situação financeira dos Municípios cuja população não exceda 10 000 habitantes, isto é, não se detecta a especificidade dessas comunidades. Pouco pode ser dito acerca da suficiência dos recursos, mas se são incapazes de equilibrar a oferta e a procura, o mesmo se dá com os Municípios mais populosos.

5.3.3 **Variações Segundo as Regiões**

5.3.3.1 *Variáveis de Receita*

Cabe examinar ainda as finanças públicas municipais, sob a ótica da distribuição segundo as regiões. O que se deseja aqui é verificar a natureza e a profundidade das diferenciações regionais, no sentido de afetarem o nível e a composição da receita e das despesas locais. Para isso foram utilizados dois procedimentos, a saber:

i) cálculo das médias por região, independentemente dos estratos;

ii) cálculo das médias por região, levando-se em consideração o estrato de população e receita tributária.

Em ambos os procedimentos procura-se investigar se tais diferenciações têm caráter sistemático e, em caso afirmativo, aferir sua importância.

O procedimento analítico que se segue combina os dois tipos de cálculo citados. Inicialmente apresentam-se os dados processados segundo o primeiro procedimento; os resultados são expostos nos Quadros V.18 (dados de receita) e V.23 e V.26 (dados de despesa). Nestes, os Municípios só estão diferenciados pelas regiões a que pertencem, de modo que a média é, em si, um valor pouco significativo, dada a heterogeneidade dos Municípios que integram cada segmento. Oferecem, entretanto, a vantagem de se perceberem as diferenças com maior nitidez, pois se são identificados quando se misturam Municípios de todos os níveis, tem-se um sinal mais claro de sua força. O passo seguinte introduz o segundo processo de cálculo, cujos dados aparecem nos Quadros V.19 a V.22 (dados de receita) e V.24 a V.28 (dados de despesa). Nestes, os Municípios são diferenciados, além de por região, também pela população e pela receita tributária. A média, neste caso, ganha um pouco mais de significado, pois diferencia os Municípios segundo a magnitude de população e, de certa forma, pelo universo econômico, diminuindo bastante a heterogeneidade antes existente. Buscando simplificar a análise, agregaram-se os “estratos” (combinação de faixa de população com faixa de receita tributária) em quatro “tipos” de Municípios, já definidos e justificados no Apêndice, cujos títulos vale a pena lembrar: Municípios de pequeno porte, tamanho 1 (Peq. 1), Municípios de pequeno porte, tamanho 2 (Peq. 2), Municípios de médio porte (Med.) e Municípios de grande porte (Gde.). Com essa classificação procura-se, após verificar o comportamento inter-regional, estudar as variações ocorridas quando os Municípios oscilam em tamanho.

Observa-se, inicialmente, uma nítida hierarquia regional: a receita total *per capita* mais elevada corresponde à Região IV (São Paulo), seguindo-se a Região V (Sul), III (Sudeste, ex-São Paulo), I (Norte e Centro-Oeste) e II (Nordeste); a relação entre cada região anterior e a próxima é, respectivamente: 2,65, 1,54, 1,20 e 1,53.

Agrupar os Municípios segundo uma única característica comum, a sua localização regional, significa incluir indiscriminadamente cidades com imensas diferenciações, seja no que toca às variáveis de finanças públicas, seja no que concerne ao universo econômico municipal. Cabe investigar, dessa forma, o significado de tais valores; em outras palavras, procurar saber o que dizem tais médias. Tal hierarquia poderá significar: (1) que existe a mesma distribuição configurada entre as regiões, dentro de cada região, diferindo apenas os

valores *per capita*; (2) que existe uma concentração de altas receitas nas regiões de maiores receitas e de baixas receitas nas regiões de menores receitas.

Para proceder a tal investigação considera-se a divisão dos Municípios nos quatro tipos acima definidos. Pelo Quadro V.18 verifica-se que a primeira hipótese é bem realista para as Regiões I, III, IV e V, mas não para a Região II, que possui uma acentuada homogeneidade de recursos *per capita* para os quatro tipos de Municípios, o que configuraria uma concentração de baixos níveis de receita nessa região. Tal concentração fica bem evidente quando se verifica que 68% dos Municípios dessa região acusam uma receita *per capita* inferior a Cr\$ 20,00, sendo que dois deles, Riacho de Santana, no Rio Grande do Norte, e Tremedal, na Bahia, apresentaram valores inferiores a Cr\$ 10,00; apenas 6% possuem recursos superiores a Cr\$ 30,00 *per capita*; Cr\$ 41,26 é o maior valor, correspondendo ao Município de Riachuelo, em Sergipe.

Tomando-se o outro extremo, a Região IV (São Paulo), a hierarquia dentro da região, em altos níveis *per capita*, torna-se mais evidente quando se observa que apenas 10% dos seus Municípios têm a receita inferior a Cr\$ 40,00 *per capita* (2% inferior a Cr\$ 30,00), 42% compreendidos no intervalo Cr\$ 40,00-Cr\$ 70,00, 25% dentro do grupo entre Cr\$ 70,00-Cr\$ 100,00 e 23% com o montante de recursos superior a Cr\$ 100,00 *per capita*.

Para as outras regiões nota-se, entretanto, que os diferenciais entre os diversos níveis de receita *per capita* são mínimos e bem inferiores aos existentes na Região IV. Verificando o resultado de cada Município, constata-se que, para as Regiões I e III, 83% e 71% dos Municípios, respectivamente, encontram-se na faixa de Cr\$ 10,00 a Cr\$ 40,00 de receita *per capita*; para a Região Sul, elevando-se o limite superior para Cr\$ 50,00, tem-se também 71% dos Municípios. Chama atenção, pois, o fato de que a hierarquia dentro de cada região seja mais acentuada, isto é, os diferenciais entre as receitas *per capita* aumentem, à medida que o nível de recursos *per capita* de cada região é mais elevado.

Os fatos acima são explicados fundamentalmente pelo nível de concentração da atividade econômica nos Municípios que são seus "eleitos". Para que se tenha uma idéia do nível da dependência existente, para o total dos Municípios da amostra, 60% da receita municipal são provenientes da soma da receita tributária (17%) com a transferência do imposto de circulação de mercadorias (43%), que são duas fontes de recursos relacionadas com o nível da atividade econômica. A desagregação desse valor, ao nível de região, mostra

QUADRO V.18

ITENS DE RECEITA EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*

Itens de Receita	R e g i õ e s				
	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V
Total	27,94	18,27	33,58	136,99	51,74
Própria	6,87	2,44	12,23	51,84	15,87
Tributária	3,50	0,90	7,54	23,89	9,43
Impostos	1,64	0,45	4,07	12,79	5,09
Imposto Predial e Territorial Urbano	1,31	0,36	3,31	8,68	4,07
Imposto sobre Serviços	0,32	0,08	0,75	3,79	1,00
Taxas	1,38	0,43	3,36	9,96	2,92
Transferência Total	21,07	15,83	21,35	85,15	35,88
Transferências de Tributos Federais	10,66	9,50	6,15	6,02	7,84
Cota-parte do FPM	8,74	8,64	5,14	5,03	6,69
Cota-parte do IUCL	1,90	0,68	0,89	0,75	0,79
Transferências de Tributos Estaduais	8,90	5,71	14,55	58,45	26,01

FONTE: SEF/MF.

QUADRO V. 19

RECEITA TOTAL EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*

Municípios	Regiões					País	
	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V		
	PEQ 1						
2 000 <	RT ≤ 20 000	29,58	20,46	31,53	53,61	26,77	29,43
	P ≤ 10 000						
	PEQ 2						
10 000 <	RT ≤ 20 000	16,96	16,89	18,40	35,68	26,78	17,95
	P ≤ 50 000						
	MED						
20 000 <	RT ≤ 100 000	28,49	22,27	30,96	51,44	38,48	34,60
5 000 <	P ≤ 50 000						
	GDE						
100 000 <	RT	37,38	21,00	39,24	105,16	45,79	65,59
10 000 <	P						

FONTE: SEF/MF.

que para as três regiões de maiores recursos esse valor varia de 60 a 68%; para as duas outras, os resultados são 44% para a Região Norte e 36% para a Nordeste. As disparidades regionais para esse agregado de recursos obedecem à mesma ordem, mas são obviamente muito mais gritantes do que as apresentadas com referência à receita total *per capita*. A Região IV tem esse valor 2,3 vezes superior ao da Região V, que é 1,6 vezes maior que a Região III; esta suplanta em 1,8 vezes a Região I, que por sua vez é 1,9 vezes superior à Região II. Estes resultados revelam dois fatos interessantes: o primeiro deles refere-se à racionalidade da atual estrutura tributária que fornece maior volume de recursos aos Municípios que, em geral, requerem mais serviços públicos, isto é, os mais populosos e os mais ricos. O segundo refere-se à existência de um mecanismo de compensação que, apesar de não muito poderoso, diminui um pouco as disparidades regionais entre recursos provenientes de atividades econômicas e o total de recursos. Esse mecanismo, como se verá adiante com mais detalhes, é representado pela cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios.

Torna-se, pois, necessário estudar a composição das receitas comparativamente entre as regiões. De maneira geral, 66% da receita total compõem-se de transferência de níveis superiores de governo, o que evidencia a incapacidade de os Municípios sobreviverem com seus próprios recursos. Curiosamente, a hierarquia dessa dependência, entre as regiões, é praticamente a mesma apresentada para as diferenças de receita total, isto é, a Região II apresenta a maior dependência, pois 86% da sua receita total se constituem de transferências; este resultado é 75% para a Região I, 69% para a V, 63% para a III e 62% para a Região IV. O que isto parece indicar é que o nível de atividade econômica compromete não apenas o nível absoluto da receita própria²⁵ mas também a sua importância relativa na formação da receita total.

Esses resultados são reforçados quando se utiliza a classificação de Municípios por tamanho. Percebe-se, através do Quadro V.19, que a importância da receita própria relativamente à total é tanto maior quanto maior é o tamanho do Município, havendo, para cada tamanho, grande semelhança entre as cinco regiões, à exceção do grupo Peq. 1. Fica claro, pois, que a dependência de recursos transferidos é grande, mesmo para os Municípios maiores, e que se eleva para Municípios menores, o que conduz à conclusão de que os diferenciais de autonomia são definidos pelo tamanho do Município e não pela

25 A receita própria da Região IV é mais de 3 vezes superior à da Região V e mais de 20 vezes à da Região II, que são a segunda e última receita própria, respectivamente.

localização regional. Utilizando-se as transferências do ICM como uma *proxy* do nível de atividade econômica e tomando a sua classificação por tamanho de Município (Quadro V.20), verifica-se, quando se compara com a mesma classificação da receita própria (Quadro V.21), que é aquele o responsável pelo desempenho desta última, qualquer que seja o tamanho do Município considerado. Em outras palavras, o nível de atividade econômica e sua estrutura serão os responsáveis pela possibilidade de geração de receita própria e, portanto, pela autonomia municipal. Obviamente, tal autonomia será sempre limitada, em virtude de ser o imposto de maior produtividade o ICM, que é arrecadado pelo Estado e transferido em parte ao Município gerador.

A receita própria compõe-se de receita tributária, patrimonial, industrial e diversas, sob a classificação de receitas correntes; sua parcela classificada como receita de capital será designada genericamente como receita própria de capital, que se constitui principalmente de operações de crédito, alienação de bens móveis e imóveis e outras receitas de capital, na maioria dos casos formadas por indenização pela extração de petróleo, xisto e gás. Em termos gerais, o item mais importante é a receita tributária, correspondendo, para o total da amostra, a 50% da receita própria; as receitas diversas aparecem com 32%, ficando os 18% restantes pulverizados entre as outras classificações. Por motivos já expostos, pouca importância é dada ao item receitas diversas; chama-se, entretanto, atenção a um ou outro destaque para algum Município ou região. Os itens restantes, devido à sua pouca importância na formação da receita, têm o mesmo tratamento.

A nível de região, os valores da receita tributária em relação à própria são os seguintes: para a Região II — 37%; IV — 46%; I — 50%; V — 59%; e III — 62%. As receitas diversas revelaram-se o complemento mais importante da receita própria, à exceção da Região V, onde as receitas próprias de capital possuem igual importância. Os valores *per capita* da receita tributária são bastante diferenciados regionalmente, podendo-se atribuir-lhes a hierarquização configurada para a receita própria, sendo a diferença entre a Região IV e as demais semelhantes para uma e outra. A menor distância que se apresenta para a Região II para a receita própria, bem como a grande importância das receitas diversas na sua formação, podem estar revelando um fenômeno de esforço de arrecadação através deste último item.

Os impostos representam em média 53% da receita tributária, cabendo às taxas 40%. A nível regional, a maior importância dos impostos está em estreita correspondência com o nível de produto

QUADRO V.20
RECEITA PRÓPRIA/RECEITA TOTAL — 1968

Municípios	Regiões					País		
	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V			
PEQ 1								
2 000	<	RT ≤ 20 000	0,06	0,08	0,11	0,20	0,14	0,11
		P ≤ 10 000						
PEQ 2								
10 000	<	RT ≤ 20 000	0,09	0,09	0,08	0,08	0,04	0,08
		P ≤ 50 000						
MED								
20 000	<	RT ≤ 100 000	0,19	0,20	0,18	0,21	0,20	0,18
5 000	<	P ≤ 50 000						
GDE								
100 000	<	RT	0,31	0,28	0,39	0,36	0,31	0,33
10 000	<	P						

FONTE: SEF/MF.

QUADRO V.21
TRANSFERÊNCIAS DE TRIBUTOS ESTADUAIS (ICM)
EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*

Municípios	Regiões					País	
	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V		
	PEQ 1						
2 000 <	RT ≤ 20 000	7,71	3,45	8,48	11,68	4,56	6,82
	P ≤ 10 000						
	PEQ 2						
10 000 <	RT ≤ 20 000	3,20	3,90	3,31	6,46	10,57	4,34
	P ≤ 50 000						
	MED						
20 000 <	RT ≤ 100 000	8,47	6,99	10,64	19,50	14,26	12,51
5 000 <	P ≤ 50 000						
	GDE						
100 000 <	RT	14,20	8,84	14,68	45,10	14,39	28,49
10 000 <	P						

FONTE: SEF/MF.

QUADRO V.22

RECEITA PRÓPRIA EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*

Municípios	Regiões					País	
	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V		
	PEQ 1						
2 000 <	RT ≤ 20 000	1,71	1,65	3,91	11,49	3,80	3,51
	P ≤ 10 000						
	PEQ 2						
10 000 <	RT ≤ 20 000	1,51	1,55	1,47	2,93	1,05	1,48
	P ≤ 50 000						
	MED						
20 000 <	RT ≤ 100 000	5,44	4,63	5,69	10,31	7,52	6,45
5 000 <	P ≤ 50 000						
	GDE						
100 000 <	RT	11,52	5,27	15,62	38,66	14,42	23,28
10 000 <	P						

FONTE: SEF/MF.

regional; em outras palavras, quanto maior a renda *per capita* da região, maior a importância dos impostos na formação da receita tributária. Entretanto, tomando-se a classificação dos Municípios segundo o tamanho, observa-se que a relação acima permanece válida, em parte, apenas para os Municípios de grande porte, assumindo as taxas maior importância que os impostos para os tamanhos menores. Esses resultados poderiam estar indicando: (1) para os Municípios de grande porte (são também os de maior nível de produto), que os impostos são mais produtivos do que as taxas, por ser o imposto predial, principalmente, e o de serviços, bastante relacionados com o nível de atividade econômica; além disso, é plausível supor certa "evasão" de taxas, recolhidas através da administração indireta — por exemplo, uma companhia de águas e esgotos — fato comum em Municípios de grande porte; (2) para os Municípios de tamanho menor,²⁶ a maior importância das taxas pode ser atribuída, por um lado, à própria esterilidade dos impostos, principalmente os sobre serviços, para comunidades com baixo nível de atividade econômica e, por outro, a uma reação desses Municípios à referida esterilidade, traduzindo-se num esforço para aumentar a arrecadação através de um mecanismo mais favorável, que são as taxas. Obviamente, como as taxas dependem da qualidade e diversificação dos serviços oferecidos — e não se espera que sejam dos melhores em comunidades pobres — aquele esforço é consideravelmente limitado.

O valor *per capita* de impostos e taxas obedece à mesma hierarquia regional apresentada para a receita total, havendo para as taxas uma troca de posição da Região III com a V. Assim como a receita tributária, esses componentes estão diretamente relacionados com o nível de atividade econômica, sendo acentuadíssimas as disparidades regionais notadamente para os impostos, para os quais a diferença de arrecadação entre a Região IV e as outras varia de 2.6 (Região V) a 26.6 vezes (Região II). Essa diferença é muito maior no imposto sobre serviços do que no predial. O exame da distribuição por tamanho apenas confirma o resultado acima, imprimindo-lhe, entretanto, uma outra característica: as diferenças inter-regionais são, nesse caso, maiores entre os Municípios de maior tamanho.

Como foi visto, as transferências representam o mais importante item na formação da receita municipal e possuem hierarquização inter-regional idêntica à da receita total. Comparando-se com a hierarquia configurada para a receita própria verifica-se, entretanto, ser aquela mais branda do que esta, o que indica estarem as transferências atuando com certo sentido distributivo. Torna-se, pois, ne-

26 São também os de menor nível de atividades: o ICM transferido ao grupo Gde. é duas vezes superior ao do grupo Med. e quatro vezes ao dos grupos Peq. 1 e Peq. 2.

cessário estudar sua composição; para isso divide-se esse item em Participação em Tributos Federais e Participação em Tributos Estaduais. Esses dois títulos respondem por mais de 95% do total de recursos transferidos para todas as regiões, exceto a IV, cujo resultado é 76%, assumindo as outras transferências uma importância ponderável, inclusive superior à parcela de tributos federais. Analisando-se a composição das transferências, verifica-se que a parcela estadual supera em importância a federal no que diz respeito às Regiões III, IV e V, sendo que para as Regiões I e II prevalece esta última; esta possui uma tendência bem marcante em aumentar de importância para regiões com menor nível de renda *per capita*.

A parcela de recursos transferidos pelo Estado, como já foi visto, relaciona-se intimamente ao nível de renda regional, sendo esperadas grandes disparidades regionais para esse item. A hierarquia que ai se configura é maior que a da receita própria, o que evidencia uma forte atuação em sentido contrário por parte das transferências federais para que, como se viu, as transferências cumpram um papel redistributivo. Verifica-se que o valor *per capita* daquelas transferências refletem esse comportamento: enquanto para as Regiões I e II ele gira em torno de Cr\$ 10,00, para as outras regiões é uma média de Cr\$ 6,70. Esses resultados lançam luz quanto ao caráter redistributivo das transferências federais, mais especificamente da cota-parte do FPM, responsável que é por cerca de 82 a 91% dessa parcela. A importância do FPM para as regiões mais pobres (I e II) vai bem além de simplesmente diminuir as disparidades de recursos entre estas e as regiões de maior nível de renda. Mostra-se, principalmente, como um poderoso formador de recursos para os tão carentes Municípios dessas regiões, tendo em vista que representa 31 e 47%, respectivamente, da receita total dessas regiões.

5.3.3.2

Variáveis de Despesa

Os valores da despesa total por habitante, como esperado, são próximos dos de receita e como tal possuem a mesma hierarquização desta. É forçoso comentar novamente a amplitude dos diferenciais: enquanto na Região Nordeste uma comunidade dispõe em média de Cr\$ 17,75 por habitante, em São Paulo atinge-se Cr\$ 147,14. É claro que tal diferença repercute tanto no nível de oferta dos serviços públicos como na sua qualidade, não sendo descabido afirmar que, em geral, o habitante nordestino, dispõe de menor quantidade de serviços públicos.

QUADRO V.23

ITENS DE DESPESA POR CATEGORIA ECONÔMICA

VALORES EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*

Itens de Receita	Regiões				
	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V
Total	28,73	17,75	33,93	147,14	54,05
Correntes	14,82	9,91	22,83	70,57	34,67
Custelo	12,95	8,86	18,96	54,02	29,01
Pessoal	6,86	4,42	11,70	30,89	16,19
Transferências					
Correntes	1,86	1,06	3,87	16,54	5,65
Capital	13,92	7,84	11,09	76,58	19,38
Investimentos	12,12	7,37	9,74	65,43	16,40
Inversões					
Financeiras	0,29	0,21	0,44	5,88	1,45
Obras Públicas	8,31	6,07	6,07	55,73	10,26
Equipamentos e Instalações	3,26	0,65	1,61	3,92	2,85
Material Permanente	0,51	0,49	1,55	2,42	0,97

FONTE: SEF/MF.

Separando-se unicamente por regiões, não se localizam outras características que poderiam ser esperadas; a relação despesas de capital/despesa total, por exemplo, apresenta variações menos significativas e, ao contrário do que se suporia, os menores percentuais não correspondem às regiões mais pobres. Os percentuais relativos às Regiões Norte e São Paulo são similares, bem como os do Leste e Sul, que são os mais baixos. Estas últimas regiões são também aquelas onde é mais elevada a proporção despesas de pessoal/despesa total, o que é, de certa forma, inevitável, dada a importância desta no total das despesas correntes, complementares às de capital.

Considerando-se a divisão dos Municípios segundo os tamanhos, as relações entre os itens de despesa, com raras exceções, permanecem apresentando variações regionais não significativas: a relação despesas de capital/despesa total, é semelhante para as cinco regiões, nos três menores tamanhos: apenas para os Municípios com receita tributária superior a Cr\$ 100 000,00 e população superior a 10 000 (grupo Gde.) existem diferenciais consideráveis: as Regiões IV, I e V destinam, para a formação de capital, parcela de recursos significativamente superior à das outras regiões. Da mesma forma, face à importância das despesas de pessoal nas despesas correntes, estas duas Regiões (II e III) são as que despendem maior parcela de recursos em pessoal.

Os resultados acima poderiam estar indicando algumas irracionalidades da parte das administrações municipais na medida em que, por exemplo, regiões mais “pobres” possuem gastos de pessoal, proporcionalmente ao dispêndio total, iguais ou superiores aos das regiões mais “ricas”. Entretanto, comparando-se os valores *per capita* desse item, verifica-se haver perfeita hierarquia, correspondendo os maiores valores às regiões mais “ricas” ou, em outras palavras, maiores (e melhores) administrações correspondem às regiões mais ricas, considerando-se os gastos em pessoal como representativos da magnitude (e qualidade).²⁷ Pode-se fazer ainda outra afirmativa, razoavelmente óbvia, de que o que foi dito é verdade também a nível de Município, dado que, como é sabido, existe a mesma hierarquia das regiões, a nível de Município dentro das regiões.²⁸

É, pois, evidente a existência de um dimensionamento mínimo

27 Não se ignora que a qualidade e, conseqüentemente, a remuneração dos funcionários, serão bastante diferenciadas entre as regiões; entretanto, não será essa diferença o dado mais relevante na explicação das disparidades regionais dos gastos em pessoal, mas sim o número de funcionários.

28 Ver: parte referente à receita nesta seção.

QUADRO V.24

DESPESA DE CAPITAL/DESPESA TOTAL — 1968

Municípios	Regiões					País	
	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V		
	PEQ 1						
	RT ≤ 20 000						
2 000 <	P ≤ 10 000	0,52	0,44	0,46	0,44	0,44	0,47
	PEQ 2						
	RT ≤ 20 000						
10 000 <	P ≤ 50 000	0,52	0,54	0,43	0,26	0,51	0,52
	MED						
	RT ≤ 100 000						
20 000 <	P ≤ 50 000	0,49	0,40	0,44	0,35	0,44	0,42
5 000 <							
	GDE						
	RT						
100 000 <	P	0,46	0,31	0,33	0,46	0,39	0,42
10 000 <							

FONTE: SEF/MF.

para o quadro de funcionários, de forma que Municípios com administração pequena e de certa maneira insignificante frente a outras, despendem uma parcela ponderável de seus recursos para mantê-la; em contrapartida, Municípios com maior administração beneficiam-se com a presença de economias de escala consideráveis, dado que destinam ao item pessoal parcela igual ou inferior, proporcionalmente ao total, à das menores administrações.

A classificação por categorias econômicas não apresenta outras novidades: sua composição mostra-se bastante similar entre as regiões, quer se tomem os Municípios agregados, quer se os divida por tamanho; dessa forma, as destinações de recursos *per capita* diferirão de acordo com a hierarquia observada para suas disponibilidades totais.

Pode-se observar ainda a relativa constância da distribuição funcional da despesa, predominando em todas as regiões a função “serviços urbanos”; é notável, no entanto, o baixíssimo percentual das despesas de “viação, transportes e comunicação” em São Paulo: 3%, contra 24% na Região Norte e 20% na Região Sul. Ao mesmo tempo, “serviços urbanos” oscila de 32% a 38% nas demais regiões, mas eleva-se a 50% do total em São Paulo. Tal fato sugeriria, talvez, problemas relativos à classificação; são evidentes os pontos de contato entre ambas as funções: transportes urbanos na primeira, ruas e avenidas na última, por exemplo.

Também nesse caso, a oferta de serviços por habitantes diferenciar-se-á, entre as regiões, conforme a hierarquia de recursos totais disponíveis. Vale a pena, entretanto, examinar as funções “Educação e Cultura” e “Saúde”, sob a ótica que diferencia os Municípios por tamanho. Verifica-se, através dos Quadros V.26 e V.27, que a hierarquia regional para a utilização de recursos por habitantes em “Educação e Cultura” é marcante apenas para os Municípios de maior tamanho; para os outros, as disparidades regionais não só diminuem, como também, praticamente, se invertem, no caso dos dois menores tamanhos. Algo semelhante acontece no caso da função “Saúde”; entretanto, a diferença que existe para os Municípios de tamanho maior ocorre apenas da Região IV em relação às outras, que possuem valores bem parecidos.

Não parece, portanto, haver diferença entre as regiões na magnitude da oferta desses serviços para os Municípios menores. No caso dos Municípios maiores, os diferenciais observados poderão refletir-se não unicamente no atendimento de maior número de habitantes, mas principalmente na qualidade e diversificação desses serviços. Um

QUADRO V.25
DESPESA DE PESSOAL/DESPESA TOTAL — 1968

Municípios	Regiões					País	
	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V		
	PEQ 1						
2 000	RT ≤ 20 000	0,22	0,21	0,24	0,21	0,25	0,22
<	P ≤ 10 000						
	PEQ 2						
10 000	RT ≤ 20 000	0,21	0,19	0,22	0,27	0,23	0,20
<	P ≤ 50 000						
	MED						
20 000	RT ≤ 100 000	0,21	0,28	0,28	0,23	0,27	0,29
5 000	< P ≤ 50 000						
	GDE						
100 000	< RT	0,23	0,36	0,33	0,23	0,25	0,25
10 000	< P						

FONTE: SEF/MF.

exemplo seria a oferta de ensino de 2º grau e superior, em vez de unicamente aumento da oferta de ensino primário.²⁹

Observou-se, portanto, que são bastante evidentes diferenciais regionais significativos quanto ao nível *per capita* de recursos despendidos nos diversos itens de categorias econômicas, diferenciais estes que permanecem, mesmo classificando-se os Municípios por tamanho. Com referência às funções, a oferta de serviços é também bastante diferenciada a nível regional; “Educação e Cultura” e “Saúde” possuem diferenciação regional apenas para os Municípios de maior tamanho, sendo semelhantes para os Municípios menores.

Pode-se, assim, concluir pela presença efetiva de desigualdades regionais para o conjunto dos Municípios, concentrando-se baixos níveis de receita nas Regiões I e II e alterando-se a hierarquia intra-regional. Com isso aceita-se a idéia de que um critério redistributivo com base em diferenciações regionais teria efetividade.

5.3.4

Variações Segundo os Estratos da Amostra

Não se poderia concluir a análise sem uma referência sumária aos valores de cada estrato, a nível nacional e regional. Embora não se vá acrescentar conclusões distintas, tem-se aqui o objetivo de delimitá-las e qualificá-las, já que se trabalhou em nível agregado.

No que toca à receita, sobressai imediatamente a amplitude do diferencial: a média da receita total *per capita* mais baixa é de Cr\$ 9,00 e a mais elevada atinge quase Cr\$ 100,00 (Quadro V.1),³⁰ ou seja, é cerca de onze vezes superior. Não há dificuldade em se imaginar a correspondente diferença na prestação de serviços em cada um desses Municípios, atestando que se tratará de desempenhos administrativos absolutamente distintos, isto é, os serviços públicos oferecidos por cada um deles não serão sequer os mesmos. Se se adiciona a informação de que se encontram ambos os valores na

29 Vários Municípios das Regiões IV e V e alguns da III, relacionados, possuem centros universitários que, embora não sejam “municipais”, certamente recebem recursos da administração local.

30 Excluíram-se dois estratos (5b e 6c), cujas receitas totais são mais elevadas, mas configuram claramente casos excepcionais: os Municípios de Carmópolis e Itanhaém.

QUADRO V.26

ITENS DE DESPESA POR FUNÇÃO — VALORES

EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*

Itens de Receita	Regiões				
	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V
Governo e Administração Gerais	4,96	2,69	5,44	17,41	7,60
Defesa e Segurança	0,10	0,16	0,21	0,99	0,18
Viação, Transportes e Comunicações	6,83	2,02	3,72	5,07	10,88
Educação e Cultura	2,76	2,40	3,56	20,33	7,37
Saúde	0,63	0,67	0,94	6,21	1,18
Bem-Estar Social	0,95	0,80	2,49	9,27	4,25
Serviços Urbanos	9,89	6,65	13,06	73,73	17,18

FONTE: SEF/MF.

QUADRO V.27
DESPESA EM EDUCAÇÃO E CULTURA EM CRUZEIROS DE
1969 *PER CAPITA*

Municípios	Regiões					País
	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V	
<p style="text-align: center;">PEQ 1</p> 2 000 < RT ≤ 20 000 P ≤ 10 000	4,09	2,01	3,76	3,61	2,15	2,67
<p style="text-align: center;">PEQ 2</p> 10 000 < RT ≤ 20 000 P ≤ 50 000	1,45	2,24	2,06	0,21	3,06	2,07
<p style="text-align: center;">MED</p> 20 000 < RT ≤ 100 000 5 000 < P ≤ 50 000	2,47	3,20	2,26	5,24	5,57	3,38
<p style="text-align: center;">GDE</p> 100 000 < RT 10 000 < P	4,16	2,59	3,50	11,23	6,43	7,31

FONTE: SEF/MF.

QUADRO V.28

DESPESA EM SAÚDE EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*

Municípios	Regiões					País
	Região I	Região II	Região III	Região IV	Região V	
PEQ 1						
2 000 <	RT ≤ 20 000	0,24	1,05	0,33	0,82	0,33
	P ≤ 10 000					
PEQ 2						
10 000 <	RT ≤ 20 000	0,32	0,52	0,23	0,00	0,85
	P ≤ 50 000					
MED						
20 000 < 5 000 <	RT ≤ 100 000	0,39	0,62	0,43	0,64	0,46
	P ≤ 50 000					
GDE						
100 000 < 10 000 <	RT	0,85	0,89	0,83	4,75	0,87
	P					

FONTE: SEF/MF.

mesma faixa de população (acima de 50 000 habitantes), tem-se uma noção clara da disparidade, já que os níveis da procura não deverão ser muito diferentes.³¹ Por outro lado, a disparidade é agravada pelo fato de que geralmente os habitantes das cidades mais pobres terão também renda menor, restringindo as possibilidades de se adquirir o serviço particularmente; em outras palavras, os baixíssimos níveis de receita total *per capita* indicam quase certamente a ausência de determinados serviços, os quais não poderão sequer ser demandados no mercado.

A média mais baixa, entretanto, é claramente excepcional, visto que o segundo valor mais baixo já lhe é 50% superior, indicando que não será aquele o valor mais frequente. O valor modal, aliás, deve situar-se em torno dos Cr\$ 40,00, bem como a média nacional.

Em cada um dos estratos de população, exceto o primeiro, verifica-se um diferencial de magnitude aproximada, reforçando a idéia de que a população, em si, não constitui impedimento para que se alcancem altos níveis de receita, valendo a recíproca: a grande população não garante receita elevada. Assim, em todos os estratos de população coexistem os mais variados níveis de receita total *per capita*, limitando a influência da população, não obstante a presença de uma tendência ascensional, já comentada na seção precedente.³²

No que toca à receita própria, o diferencial torna-se ainda mais pronunciado, revelando um fenômeno já conhecido acerca da distributividade de parte das transferências: excluindo-se os mesmos estratos não representativos, a receita própria *per capita* mais elevada é cerca de cinquenta vezes superior à mais baixa (Quadro V.2). Nesta, entretanto, não está a maior relação transferências/receita total, que varia de 0,44 a 0,94, podendo o primeiro percentual ser considerado excepcional, visto que o que se lhe segue é de 0.60 e, ademais, a moda se situa em torno dos 0,80-0,90 (Quadro V.29).

Nos estratos intermediários coexistem diversos níveis de receita própria para uma mesma receita total, mas ainda assim permanece existindo, o que não deixa de ser notável, quando se recorda que a receita própria não representa, em geral, mais de 20% do total, nada obrigando à correspondência estrita. Reforça-se, portanto, a conclusão de que não procedem as considerações usuais acerca do esforço de arrecadação; esta variável assume um caráter "passivo", não se revelando sensível a diferentes procedimentos administrativos.

31 Deve ocorrer alguma diferença, visto que há uma correspondência entre baixa receita e predominância da população rural, o que, como se sabe, contribui para reduzir o nível.

32 À guisa de ilustração, o Município mais populoso do Brasil (excluindo-se as capitais), Nova Iguaçu, tem receita total *per capita* de Cr\$ 28,00.

Note-se que não se estão negando eventuais diferenças a nível municipal; apenas não subsistem quando se lida com os estratos, significando haver um procedimento uniforme. As diferenças encontradas refletiriam provavelmente disparidades na composição do produto municipal, pois se situam em Municípios de nível compatível com qualquer atividade; podem ser exclusivamente agrícolas ou exclusivamente industriais, ou ainda possuir uma composição equilibrada. Deve-se observar que a receita própria tem sua composição variável, o que não contraria o que foi dito acima; na realidade, tudo se passa como se houvesse um teto para a receita própria, o qual pode ser alcançado de diversas maneiras. Há possibilidade de se manipular as categorias da receita própria, mas não de elevar sensivelmente a carga tributária municipal; assim, por exemplo, a não existência do imposto sobre serviços não significa necessariamente um menor esforço de arrecadação, pois esta pode estar concentrada nas taxas, não sendo possível elevá-la mais.

Este aspecto pode ser analisado a partir da composição da receita tributária, que se altera sensivelmente ao longo dos estratos: mais uma vez, os valores extremos devem ser deixados de lado, pois representam distorções. Ainda assim, observa-se uma diversidade de situações: a relação taxas/receita tributária (Quadro V.30) varia de 0,30 a 0,70, a relação impostos/receita tributária (Quadro V.31) varia de 0,20 a 0,60 e a relação contribuição de melhoria/receita tributária, nula na maioria dos Municípios, chega a atingir o surpreendente percentual de 0,20. Tem-se aí a conjugação de dois fenômenos: em primeiro lugar, reflete-se a impossibilidade de Municípios de baixo nível de atividades e/ou predominantemente agrícolas contarem com a receita de impostos: nos estratos que caracterizam os Municípios mais pobres, os impostos não representam senão cerca de 30% da receita tributária, enquanto no outro extremo o percentual dobra. Em segundo lugar, deve refletir, ao menos parcialmente, a possibilidade de opção do administrador municipal, fazendo recair sobre um ou outro componente a responsabilidade principal como fonte dos recursos. Ainda na mesma linha de pensamento, a composição da receita de impostos seria uma mistura das duas alternativas: baixos percentuais do imposto sobre serviços (5-10%) refletem o caráter urbano do tributo e, em certa medida, uma decisão de política fiscal. Note-se que esta não diz respeito a quanto arrecadar, mas provavelmente a como obter recursos, sendo o volume destes estabelecido de antemão.

As demais fontes de recursos não são suscetíveis de controle, significando por vezes uma situação imprevista: multas, alienação de patrimônio, por exemplo, são certamente receitas que não perdem seu caráter de eventualidade, não podendo, por isso, ser o resultado

de decisões de política fiscal senão momentaneamente. Observe-se, contudo, que por vezes assumem suficiente importância para alterar significativamente a posição do Município.

Essas considerações fazem com que se volte ao problema inicial, isto é, à repartição entre receita própria e receita de transferências (Quadro V. 29). Não há dúvida de que a composição da receita total é, em grande medida, um dado insuscetível de alteração pelos administradores municipais: os estratos correspondentes aos Municípios de menores recursos revelam acentuada dependência, com a receita própria não respondendo por mais de 10% do volume total de recursos; nos estratos intermediários o respectivo percentual se eleva a perto de 20% e nos relativos aos mais ricos supera os 30%. Não se nega que possa haver certa correlação positiva entre o montante de recursos e a qualidade da administração municipal, mas o fenômeno assume suficiente generalidade para que não se impute primariamente a esta característica os elevados níveis de dependência. Observa-se, aliás, que os menores percentuais ocorrem nos estratos dos Municípios mais pobres e mais populosos (por exemplo, estratos 1d), 1c) e 2f), onde se deve esperar uma maior pressão da procura; nesses estratos, o montante disponível de recursos é notoriamente insuficiente, de modo que atribuir o baixo percentual da receita própria em relação à total inépcia dos administradores seria crer numa irracionalidade certamente exagerada. Não há dúvida de que tais casos podem ocorrer, mas como estão presentes em diversos estratos a nível nacional, ter-se-ia de concluir pela disseminação dessa irracionalidade.

Parece mais razoável, com essas informações, reforçar a idéia de que os componentes de receita própria são caracteristicamente urbanos, exigindo um nível mínimo de atividades para que possam ter alguma representatividade, e ainda um certo nível de população. Os dados aparentam consistência com essa hipótese: é bastante significativo que os maiores percentuais da receita própria em relação à total pertençam todos ao nível (6) de receita tributária — isto é, exige-se certa pujança do Município.

Com isso, os Municípios mais pobres dependem do Fundo de Participação, que passa a ser a mais importante fonte de recursos, cerca de 60-70%, percentual que vem diminuindo, para atingir apenas 4% no estrato que corresponde aos Municípios mais ricos e mais populosos (6f), como se observa no Quadro V.32. Fica claro, portanto, o caráter distributivo do FPM a que já se referiu, bem como sua importância estratégica para os Municípios desprovidos de recursos. Voltar-se-á ao tema na próxima seção, quando forem abordadas especificamente as transferências.

As receitas patrimonial, industrial e própria de capital têm usual-

QUADRO V.29

TRANSFERÊNCIA TOTAL/RECEITA TOTAL

Média 1968-69

Receita Tributária	(Cr\$)	P o p u l a ç ã o					
		≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00	(1)	0,88	0,91	0,91	0,93	0,94	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00	(2)	0,59	0,87	0,78	0,88	0,89	0,92
> 20 000,00 ≤ 50 000,00	(3)	0,77	0,84	0,77	0,82	0,87	0,86
> 50 000,00 ≤ 100 000,00	(4)		0,60	0,72	0,76	0,81	0,82
> 100 000,00 ≤ 500 000,00	(5)		0,67	0,67	0,72	0,76	0,76
> 500 000,00	(6)			0,33	0,59	0,44	0,62

FONTE: SEF/MF.

QUADRO V.30

TAXAS/RECEITA TRIBUTÁRIA

Média 1968-69

Receita Tributária (Cr\$)	P o p u l a ç ã o					
	≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00 (1)	0,75	0,55	0,58	0,53	0,56	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00 (2)	0,55	0,67	0,64	0,44	0,63	0,58
> 20 000,00 ≤ 50 000,00 (3)	0,86	0,41	0,47	0,54	0,55	0,61
> 50 000,00 ≤ 100 000,00 (4)		0,28	0,68	0,50	0,46	0,56
> 100 000,00 ≤ 500 000,00 (5)		0,36	0,43	0,49	0,40	0,44
> 500 000,00 (6)			0,24	0,41	0,31	0,41

FONTE: SEF/MF.

QUADRO V.31

IMPOSTOS/RECEITA TRIBUTÁRIA

Receita Tributária (Cr\$)		P o p u l a ç ã o					
		≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00	(1)	0,23	0,42	0,41	0,44	0,43	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00	(2)	0,22	0,31	0,33	0,52	0,37	0,42
> 20 000,00 ≤ 50 000,00	(3)	0,15	0,34	0,29	0,40	0,42	0,40
> 50 000,00 ≤ 100 000,00	(4)		0,60	0,25	0,32	0,41	0,42
> 100 000,00 ≤ 500 000,00	(5)		0,39	0,20	0,36	0,45	0,51
> 500 000,00	(6)			0,34	0,52	0,54	0,55

FONTE: SEF/MF.

mente pouca importância, ocorrendo em todos os três casos uma ligeira correlação com o nível de recursos do Município, isto é, eleva-se nos mais ricos, particularmente a receita industrial. A receita própria de capital não obedece tão claramente a essa norma, mas em alguns estratos chega a responder por mais de 10% da receita total. Tais casos, entretanto, configuram uma exceção: são, em geral, Municípios que recebem indenizações em decorrência da extração, em seu território, de petróleo, xisto ou gás. Em 14 dos 36 estratos nacionais, o percentual não supera os 2%. No que toca à receita patrimonial, em nenhum estrato tem-se percentual superior a 1% e na receita industrial, afora uma nítida exceção, o percentual mais elevado é de 4%, e ainda assim em apenas um estrato. O procedimento que se infere, portanto, é que as demais categorias só assumem alguma relevância quando se trata de Municípios de elevado nível de atividades ou quando se defronta com casos excepcionais, cujo número não é suficiente para que o percentual supere 10% do total dos Municípios, representando parcela ainda menor da população.

A importância desses fatos decorre de se constatar novamente a situação mais favorável dos Municípios mais ricos, que ainda contam com a possibilidade adicional de diversificação de fontes de recursos. Ao inverso, fica clara a inexistência de situação similar para os mais pobres, cujo potencial de receita é reduzido, particularmente nessas categorias, as quais, como se viu, às vezes nem existem.

Conclui-se, portanto, que a desagregação a nível de estratos nacionais não altera substancialmente as conclusões; antes reforça-as, no sentido de que a precariedade financeira de parte dos Municípios se deve menos a problemas de ordem administrativa do que às características do sistema tributário, que, aliás, nem por isso se torna indesejável ou inconveniente. A desagregação mostrou ainda diferenças mais marcantes entre os estratos, o que, se não leva a reformular a conclusão acerca da limitada influência do fator população, conduz a um maior cuidado na afirmativa da inexistência de distinções substanciais. Na verdade, os menores níveis de recursos *per capita* correspondem a Municípios de população superior a 20 000 e 50 000 habitantes, isto é, aos mais populosos e pobres e não aos menos populosos e pobres; conjugando-se tal fato com a conhecida elevação mais que proporcional da procura, tem-se o quadro ligeiramente modificado. São aqueles Municípios que devem possuir situação financeira mais precária, enquanto a análise à luz apenas dos estratos populacionais encobria a existência de tais Municípios, com população superior a 50 000 habitantes.

Naturalmente, diferenciais semelhantes são encontrados do lado da despesa, sendo mesmo um pouco maiores, já que são os Municípios de maior receita que mais freqüentemente incorrem em *deficits*,

QUADRO V.32

COTA-PARTE DO FPM/RECEITA TOTAL

Média 1968-69

Receta Tributária (Cr\$)	P o p u l a ç ã o					
	≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00 (1)	0,47	0,56	0,66	0,66	0,63	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00 (2)	0,26	0,42	0,44	0,48	0,48	0,63
> 20 000,00 ≤ 50 000,00 (3)	0,12	0,20	0,32	0,34	0,41	0,42
> 50 000,00 ≤ 100 000,00 (4)		0,26	0,31	0,30	0,28	0,31
> 100 000,00 ≤ 500 000,00 (5)		0,13	0,21	0,17	0,17	0,21
> 500 000,00 (6)			0,11	0,06	0,09	0,04

FONTE: SEF/MF.

os quais assumem ainda mais importância por força de seus níveis absolutos. Excluindo-se os mesmos estratos, cujas distorções são flagrantes (5b e 6c), encontram-se Municípios que despendem cerca de Cr\$ 8,19 por habitante e outros cuja média aproxima-se de Cr\$ 100,00,³³ evidenciando distintos padrões de oferta, sem que se possa pensar em semelhante distinção do lado da procura (Quadro V.9).

Tais cifras causam maior impacto se se pensar na despesa por funções; os estratos de mais baixos níveis, por exemplo, despendem cerca de Cr\$ 1,00 nas funções educação e saúde (Quadro V.12), conjuntamente. É difícil imaginar o serviço que pode ser oferecido com esse nível de gastos,³⁴ no estrato 2f) encontra-se o irrisório valor de Cr\$ 0,20 por habitante na área de saúde, indicando que não haverá sequer um médico pago pelos cofres municipais. Note-se, contudo, que os diferenciais se estreitam em outras funções, como governo e administração geral (Quadro V.11), pelas razões já indicadas. A manutenção do aparelho burocrático representa, de certa forma, uma despesa incompressível que além disso goza de economias de escala em alguns segmentos. Dessa forma, a diferença entre o mais baixo e o mais alto nível é de cerca de sete vezes, enquanto na função educação é maior que quarenta vezes, e nos serviços urbanos (Quadro V.13) cerca de quarenta vezes. As diferenças, entretanto, não se vão elevando gradualmente; ao contrário, são razoavelmente constantes nos estratos intermediários. Na educação, por exemplo, 21 dos 31 estratos têm nível de despesa *per capita* entre Cr\$ 2,00 e Cr\$ 6,00.

No que toca à composição da despesa por categorias econômicas, pouco há a acrescentar ao que se disse nas seções precedentes. Como seria esperado, a desagregação faz diminuir a relativa estabilidade antes encontrada, sem que invalide as conclusões a que se chegou, pois o que se tem aqui são os casos excepcionais à mostra. No caso da relação despesas de capital/despesa total, por exemplo, verifica-se que em 28 dos 31 estratos, englobando todos os representativos, se situa entre 40-60%, reafirmando uma razoável constância. O mesmo se observa em relação às despesas de pessoal: o percentual destas em 28 dos 31 estratos oscila entre 18-30% da despesa total, cabendo os mais elevados aos Municípios mais ricos e mais populosos.

33 A média mais elevada pertence ao estrato 6d) e é de Cr\$ 98,68.

34 Ocorre, por vezes, a repartição dos encargos a nível de função: pagamentos dos professores pelo Município e construção e conservação da escola pelo Estado.

Os estratos cujo comportamento é distinto são exceções perfeitamente identificáveis e em ambos os casos citados são os mesmos, evidenciando a correlação inversa entre despesas de capital e despesas de pessoal, o que, embora plausível, não é imediato. Tais casos, quando caracterizados por baixa relação despesas de capital/despesa total, parecem configurar desperdício de recursos, de vez que uma média baixa é resultado, em geral, de um único valor comprimindo-a, obviamente ainda mais baixo.³⁵ Dessa forma, identificam-se os Municípios responsáveis pelas distorções, os quais, por serem pouco numerosos, garantem confiabilidade aos resultados.

Não há, portanto, diferenças de vulto em relação à análise anterior. Valem integralmente as observações a respeito da composição da despesa por funções, com as mesmas ressalvas a respeito de eventuais equívocos de classificação. Permanece a estabilidade na maior parte dos estratos, ainda mais que o último deles foi novamente agregado, “achatando” as diferenças entre as cidades de população compreendida entre 50 000 e 100 000 habitantes e as demais de 100 000.

É possível agora resumir as principais conclusões a que se chegou, no que toca às diferenciações entre os Municípios e suas repercussões sobre as variáveis de finanças públicas:

i) a população não é a variável mais importante na determinação do nível de recursos *per capita* dos Municípios: coexistem amplas variações destes para uma mesma população e um mesmo nível de receita para Municípios de população diversa;

ii) até o nível de 50 000 habitantes, os Municípios parecem envolver uma realidade semelhante, só surgindo acentuadas economias de escala na arrecadação a partir dos 100 000 habitantes;

iii) não se observam indícios de uma situação financeira mais precária por parte dos Municípios de população inferior a 10 000 habitantes, os quais, entretanto, se mostram eventualmente afetados por problemas de indivisibilidades, presentes em algumas funções e categorias de despesa;

iv) as equações de regressão mostram que as transferências de ICM *per capita*, atuando como uma *proxy* do nível de atividades municipais, são a principal variável explicativa dos níveis de receita;

v) a receita tributária apresenta mais forte correlação com o nível de atividades, destacando-se a arrecadação do imposto predial

35 No estrato 1a), por exemplo, dos seis Municípios que o compõem, apenas um apresenta um valor anormalmente baixo: 15% da despesa total são dedicados à formação de capital.

e territorial urbano, já que, no que toca ao imposto sobre serviços, o principal determinante é a população urbana;

vi) a população urbana é uma variável explicativa mais significativa que a população total, evidenciando-se empiricamente o caráter urbano dos dois tributos municipais;

vii) todos os demais componentes da receita própria são caracteristicamente urbanos, requerendo-se ainda um nível mínimo de atividades para que se tornem significativos. A diversificação das fontes de recursos próprios somente é possível para os Municípios mais ricos e populosos;

viii) as diferenciações regionais são mais significativas do que as de população, observando-se tanto uma concentração de baixas receitas nas regiões mais pobres, como alterações da hierarquia intra-regional: as receitas municipais são mais bem distribuídas nas regiões onde seu nível é mais baixo;

ix) a repartição da despesa total em despesas correntes e de capital mostra-se constante ao longo de todos os estratos, bem como a relação despesas de pessoal/despesa total, que só apresenta uma elevação significativa no último deles.

x) as despesas em educação apresentam ligeira tendência à alta ao longo dos estratos de população, embora só venham a perder seu caráter residual em um único estrato e sejam também afetadas pelo nível de atividades;

xi) contrariamente, as despesas em saúde e saneamento, revelam um caráter residual e aleatório, sendo fraca a correlação com o nível de atividades;

xii) o desempenho administrativo municipal, pelo que pode ser inferido dos dados de balanço, não apresenta diferenças marcantes ao longo dos estratos a nível nacional; verifica-se acentuada concentração nas funções que abrangem os encargos tipicamente municipais: a) viação, transportes e comunicações; b) habitação e serviços urbanos;

xiii) as diferenças de vulto só aparecem ou esporadicamente ou no estrato 6f), que congrega os Municípios mais ricos e populosos; e

xiv) a relação despesas de governo e administração geral/despesa total decai ao longo dos primeiros cinco estratos, refletindo a presença das indivisibilidades e economias de escala, até o nível de 100 000 habitantes, quando aparentemente desaparecem.

5.4

As Transferências de Impostos aos Municípios

Já se delinearam algumas características dos mecanismos de transferências de receita tributária para os Municípios, bem como foram comentados alguns de seus efeitos. Restaria uma análise mais aprofundada, com base nos estratos da amostra, pela razão óbvia de que se trata do tema central do trabalho, justificando uma seção em separado.

Como se procedeu em todo o decorrer do trabalho, dar-se-á atenção aqui a três tipos de transferências, com ênfase no primeiro deles: o FPM, o IUCL e o ICM. A razão de se ter excluído as demais transferências prende-se a duas considerações: as três escolhidas são as únicas que têm universalidade, no sentido de contemplarem todos os Municípios com recursos sob a forma de moeda,³⁶ e apenas em raros casos outra transferência terá maior importância do que uma das três. Estas, juntas, são responsáveis por não menos de 50% da receita total em todos os estratos representativos,³⁷ de modo que se está cobrindo indubitavelmente a parcela mais importante das transferências.

O Quadro V.33 apresenta a soma dessas transferências em cada um dos estratos da amostra a nível nacional. Observa-se inicialmente que os diferenciais se suavizam, quando comparados com os da receita total, o que evidentemente significa que ainda maiores são os de receita própria. Já se viu que o estreitamento do diferencial é devido às transferências federais, notadamente o FPM, mas ainda assim fica patente que recebem mais os Municípios com maior nível de atividades. Estes, entretanto, são também os que mais arrecadam, surgindo daí as grandes diferenças relativas aos valores totais.

Como sabemos, a maior receita total *per capita* é dez vezes mais elevada do que a menor (excluindo-se dois estratos) e agora verifica-se menor diferença nos extremos: cerca de seis vezes, também com a exclusão dos mesmos estratos. A correspondência entre maiores níveis de transferências e Municípios ricos é nítida, ao menos nos

36 O IUEE, como se sabe, é às vezes distribuído sob a forma de ações. Note-se que se estão excluindo Municípios que não recebem suas cotas em decorrência de alguma irregularidade.

37 Na realidade, em apenas dois estratos tem-se o percentual diminuído.

extremos, enquanto nos estratos intermediários os valores transferidos são praticamente os mesmos. Em outras palavras, os estratos que acusaram menores níveis de receita total são os mesmos que têm os mais baixos valores das transferências, o mesmo ocorrendo com os valores mais altos. Não há dúvida, porém, de que ocorre certa homogeneização dos valores: em 19 dos 31 estratos o valor *per capita* oscila entre Cr\$ 20,00 e Cr\$ 40,00 e dos 12 que estão fora dessa faixa, apenas 4 mostram valores superiores a Cr\$ 40,00.

O maior equilíbrio deve-se, como foi dito, às diferenças entre os critérios de distribuição do FPM e do ICM, já que este apresenta notável diferencial, contribuindo para a desigualdade das receitas municipais: o estrato que menos recebe tem a média por habitante de Cr\$ 1.24, enquanto o mais elevado percebe anualmente cerca de Cr\$ 45,00, montante 35 vezes (Quadro V.5) superior.³⁸ Não fora o caráter redistributivo do FPM, ter-se-iam todos os principais componentes da receita municipal relacionados diretamente com o nível de atividades. Note-se, ademais, que, diferentemente do FPM, onde as médias dos estratos apresentam baixos desvios-padrão, as médias relativas às transferências de ICM encobrem valores extremos bastante distanciados. No estrato 6f), por exemplo, encontram-se as cifras *per capita* de Cr\$ 2,82 (Olinda) e de Cr\$ 351,72 (São Bernardo do Campo), dois Municípios de população semelhante, e observa-se a existência de diversos Municípios cuja cota *per capita* não atinge os Cr\$ 0,50. Dessa forma, a subestimativa do diferencial parece ser um dado importante a ser levado em consideração; na realidade, a arrecadação do ICM tem de ser concentrada, por concentrar-se a atividade industrial de peso em um reduzido número de Municípios: em 1968, 7 Municípios do interior, abrigando 3% da população, arrecadavam cerca de um quinto do total do País (sempre excluindo as capitais), o que dá bem a idéia da situação.

Não há dúvida de que se trata de uma fonte de receita bastante produtiva para os Municípios de nível de atividades mais elevado; nesses, não obstante a pujança de suas receitas próprias, a relação transferência do ICM/receita total se aproxima de 50%, caindo no outro extremo para cerca de 15%. Eles têm a vantagem adicional de serem recursos obtidos a custos praticamente nulos e entregues segura e rapidamente às unidades municipais. Além disso, garante-se certa eficiência do aparelho arrecadador, visto que o imposto que se transfere é a única fonte própria de receita estadual que assume relevância, concentrando-se nela todos os esforços da administração

38 A média dos Municípios de população superior a 100 000 habitantes é ainda mais elevada: cerca de Cr\$ 48,00 (Quadro V.14).

estadual.³⁹ A ausência de vinculação às transferências garante uma certa autonomia local, pois cabe exclusivamente aos Municípios a decisão sobre o destino dos recursos.

Tratando-se de um imposto sobre o valor adicionado e sendo não cumulativo, a relação com o nível de atividades é bastante clara; já se viu, aliás, que a legislação entrada em vigor no corrente ano estreita ainda mais a relação, no que toca à distribuição entre os Municípios, pois a atual partilha leva em conta o nível de renda do Município e não a arrecadação efetiva.⁴⁰ Dessa forma, contribui indubitavelmente para o alargamento das desigualdades do nível de oferta dos serviços públicos; não se pode falar aqui em inviabilidade dos Municípios, pois caso se aceitasse o argumento restariam poucas dezenas de Municípios viáveis, o que é obviamente um contra-senso.

Note-se, contudo, que o objetivo da equidade fiscal não é o único que deve ser perseguido; além disso, não é demais lembrar que o mesmo motivo que conduz à concentração das receitas (concentração do parque industrial) leva a maiores “necessidades” de serviços públicos, não só na área de infra-estrutura (procura das empresas) como também na área de serviços de maior elasticidade-renda (procura dos indivíduos). Ocorre que os diferenciais que vêm sendo encontrados são certamente superiores aos correspondentes diferenciais de procura,⁴¹ exigindo, dessa forma, algum corretivo.

Não há dúvida, por outro lado, de que se se pensa no atual sistema como um substituto do dispositivo referente ao “excesso de arrecadação”, a melhoria é notável, já que o único aspecto negativo das transferências do ICM é compartilhado por esse dispositivo. Já vimos, na seção que aborda os efeitos da reforma tributária, o fortalecimento das finanças dos Municípios mais ricos, o que pode ser considerado uma conseqüência desejável.

Argumenta-se, por vezes, que a relação com o nível de atividades não é tão precisa, já que diversas atividades estão sujeitas à tributação municipal, através do imposto sobre serviços, e este mesmo fato poderia levar a um fortalecimento da receita própria, ainda quando se tratasse de um Município com baixas cotas de ICM. Na realidade isso não ocorre, porque as atividades sujeitas ao referido imposto são francamente “induzidas”, no sentido de que poucas delas

39 Para os dados a respeito da importância relativa do ICM, ver Seção 5.2 deste capítulo.

40 Cf. Seção 3.2.3, Capítulo III.

41 Um indicio dessa situação pode ser entrevisto em algumas realizações municipais, claramente fora dos encargos comuns: um Município paulista, por exemplo, conta entre seus órgãos de administração indireta com uma companhia de desenvolvimento, e outro planeja construir a maior piscina do mundo.

terão existência autônoma, vinculadas que estão ao tamanho do setor secundário no Município. Da mesma forma, ficou patente o caráter urbano das atividades tributáveis, evidenciando que os Municípios que possuem grande parcela da população no campo não podem contar com a arrecadação do imposto, não importando sua população,⁴² embora esta estimule algumas atividades, como já se viu.

Aos Municípios mais prósperos esta situação oferece uma vantagem adicional: a produtividade dos tributos municipais garante uma receita própria ponderável, unindo ao montante de transferências outro montante equivalente, o que faz com que não seja excessiva a dependência. Nos Municípios pobres, o baixo nível das receitas próprias faz com que as transferências de ICM ainda possuam alguma importância relativa, encobrindo seus baixíssimos níveis *per capita*. Nesses estratos, a relação transferências/receita total chega a cerca de 94%.

A questão que se coloca, portanto, é que a única fonte relevante de receita não diretamente relacionada com o nível de atividades são as transferências do FPM. Isso não teria importância se não houvesse marcantes desigualdades na distribuição do produto e na distribuição pessoal da renda, que configuram o perfil da distribuição da receita examinado. Encontram-se níveis de receita total certamente incompatíveis com o desempenho eficaz de qualquer tarefa e, afora os já mencionados aspectos da equidade fiscal, as repercussões sobre a distribuição regional e a distribuição pessoal da renda são óbvias: uma região impedida de oferecer educação em nível correspondente à procura, por exemplo, terá menos probabilidade de elevar significativamente o nível de renda, sem esquecer que tais bens também assumem importância na distribuição pessoal.

É claro que o dispêndio direto do Governo Federal contribui para a solução desses problemas, mas a nível municipal os efeitos serão sentidos apenas a longo prazo, através da elevação do nível de atividades. No ínterim, tem-se o FPM dotado de importância estratégica, por ser a mais importante fonte de receita para os Municípios pobres: nos estratos que lhes correspondem é responsável por aproximadamente 60% da receita total; no estrato 6f) (Municípios ricos e populosos) não responde senão por 4% da receita total, sendo por isso uma fonte de receita desprezível (Quadro V.34). As cotas *per capita* apresentam um diferencial de cerca de cinco vezes.⁴³ mas em 23 ou 31 estratos as médias oscilam entre Cr\$ 7,00 e Cr\$ 15,00,

42 Um exemplo, que certamente não é único: o Município de Abaetetuba, com população de 95 000 habitantes (80 000 na zona rural) apresentou uma receita de imposto sobre serviços de Cr\$ 242,00 (1969).

43 Note-se que se está trabalhando com valores de balanço, isto é, cotas efetivamente recebidas.

QUADRO V.33

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

Média 1968-69

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

FONTE: SEF/MF.

revelando como se aproximam para todos os Municípios (Quadro V.35).

Como já se viu, observa-se um ligeiro caráter redistributivo, na medida em que população e nível de renda estão associados, ainda que não estreitamente. Já dissemos também que os Municípios mais ricos têm, quase sempre, população superior a 100 000 habitantes, o que contribui para o aspecto redistributivo, na medida em que as cotas *per capita* caem na mesma proporção em que se eleva a população.

A coincidência entre níveis de população e níveis de atividade está longe de ser perfeita, como já se pôde constatar, o que atenua o aparente critério redistributivo. Numa mesma faixa de população coexistem diversos níveis de receita, gerando as mais díspares relações cota-parte FPM/receita total: na classe de Municípios entre 10 000 e 20 000 habitantes, por exemplo, varia de 0,19 a 0,68 e na classe seguinte de 0,10 a 0,64. Com isso fere-se, freqüentemente, o objetivo redistributivo, em todos os tipos de Municípios, isto é, populosos ou não, prósperos ou não. Uma situação possível é o Município populoso e desprovido de recursos: Itapipoca e Barbacena, por exemplo, recebem a mesma cota *per capita* (a primeira cidade é mais populosa, mas a última tem receita total *per capita* seis vezes maior.) Se se tomar as transferências de ICM como *proxy* do nível de produto, a diferença entre os dois Municípios é de cerca de 15 vezes, o que revela que o FPM não estará contribuindo para que diminuam as desigualdades. Note-se que ambos os Municípios têm receita *per capita* encontrada com certa freqüência: Cr\$ 7,00 e Cr\$ 39,00, respectivamente.

A situação inversa também é encontrada. Campos de Jordão e Turmalina recebem cotas *per capita* semelhantes, embora a receita total *per capita* do primeiro Município supere em 9 vezes a do último, revelando ser aquela uma cidade de cerca de 20 000 habitantes, mas de elevado montante de recursos.

Dir-se-á que tais casos provavelmente não serão tão numerosos, mas deve-se lembrar que, como abrangem diversas situações possíveis, o conjunto deve tornar-se significativo. Ademais, o fenômeno importa na medida em que todos os outros componentes da receita estão correlacionados com o nível de atividade. Em outras palavras, a distribuição do FPM não está correlacionada com os níveis de produto, mas uma vez que se encontram desigualdades profundas, a ausência de correlação se figura insuficiente: exige-se que as cotas-partes se relacionem inversamente com o nível de atividades, como um mecanismo compensatório de que as finanças municipais certamente carecem. Seria descjável, portanto, que também no que toca ao FPM se

QUADRO V.34
COTA-PARTE DO FPM/RECEITA TOTAL

Média 1968-69

Receita Tributária (Cr\$)		P o p u l a ç ã o					
		≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00	(1)	0,47	0,56	0,66	0,66	0,63	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00	(2)	0,26	0,42	0,44	0,48	0,48	0,63
> 20 000,00 ≤ 50 000,00	(3)	0,12	0,20	0,32	0,34	0,41	0,42
> 50 000,00 ≤ 100 000,00	(4)		0,26	0,31	0,30	0,28	0,31
> 100 000,00 ≤ 500 000,00	(5)		0,13	0,21	0,17	0,17	0,21
> 500 000,00	(6)			0,11	0,06	0,09	0,04

FONTE: SEF/MF.

QUADRO V.35

COTA-PARTE DOS IMPOSTOS DE RENDA E CONSUMO E DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS — VALORES EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*.

Médias 1965-66 e 1968-69

Receita Tributária (Cr\$)	População					
	≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00 (1)	18,87 16,35	7,76 14,66	3,80 13,25	2,26 11,20	1,24 8,62	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00 (2)	23,29 16,37	8,57 15,54	4,08 13,07	2,33 11,49	0,98 7,84	0,52 5,44
> 20 000,00 ≤ 50 000,00 (3)	12,72 6,25	3,85 13,83	4,33 13,39	1,98 10,36	1,15 8,09	0,43 6,99
> 50 000,00 ≤ 100 000,00 (4)		7,71 11,06	3,51 13,21	2,05 11,73	1,07 8,56	0,57 6,37
> 100 000,00 ≤ 500 000,00 (5)		7,54 15,30	2,91 8,29	2,45 10,99	0,92 7,44	0,41 5,85
> 500 000,00 (6)			3,37 16,08	0,94 5,31	0,75 5,24	0,27 3,15

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cifra superior: C/P dos impostos de renda e de consumo — média 1965-66.

Cifra inferior: C/P do FPM — média 1968-69.

introduzisse alguma medida relativa ao nível de atividades, tal como no caso dos Estados e Municípios das capitais.

Um subproduto certamente indesejável dessa alteração seria a provável elevação dos níveis de dependência dos Municípios mais pobres, isto é, uma alta da relação transferência/receita total. Note-se, no entanto, que os níveis já são bastante elevados, de modo que não se alterará a situação de dependência; além disso, deve ser preferível uma dependência maior a mais baixos percentuais associados a um nível insuficiente de recursos. O que importa reconhecer é que as fontes de receita com que contam os Municípios penalizam aqueles de baixo nível de atividade e/ou caracteristicamente rurais. Parece ser mais razoável uma alteração nos mecanismos de transferências do que uma reforma no sistema tributário ou ainda o desaparecimento de centenas de Municípios, ambas as alternativas implicando maiores custos.

Essa alteração envolveria ainda outros aspectos do FPM, dos quais o mais importante diz respeito às vinculações, estabelecidas a partir do exercício de 1970. Os dados de balanço que vêm sendo utilizados não permitem examinar os efeitos das vinculações, já que o ano mais recente para o qual se dispõe de informações é o de 1969.

Pode-se verificar, todavia, a importância relativa das vinculações estabelecidas, confrontando-se com os dados de balanços de 1968 e 1969. Embora não existissem à época, será possível aquilatar os seus prováveis efeitos, uma vez que, nos dois exercícios referidos, já se recebiam regularmente as cotas-partes do FPM.

Como se recorda, dois tipos de vinculações foram estabelecidos. Em primeiro lugar, exige-se uma destinação para as despesas de capital da ordem de 50% do total recebido (30% em alguns casos: Municípios com receita anual não superior a Cr\$ 5 milhões em 1971). Em segundo lugar, independente da primeira norma, a cota-parte deve ser parcialmente destinada à educação (20%) e saúde e saneamento (10%); o que restar poderá ser aplicado livremente.⁴⁴ Como foi dito, a motivação é aparentemente clara, no sentido de se evitar o desperdício de recursos transferidos; os setores escolhidos têm também justificativas imediatas. A prioridade concedida à educação nos últimos anos é bastante óbvia para que se insista no tema. Além disso, no caso de saúde e saneamento tem-se uma área em que é possível a atribuição de encargos a Municípios, sem que se recaia nos setores administrativos e de infra-estrutura municipal. A idéia, portanto, parece ser a de forçar uma destinação eficiente dos recursos e, simultaneamente, alargar os encargos municipais, visto que os

44 Cf. Seção 3.2.2, Capítulo III.

setores escolhidos não podem ser considerados como típicas atribuições dos Municípios.

Ocorre, porém, que os Municípios brasileiros são suficientemente diferenciados para que as vinculações estabelecidas genericamente tenham os mais diversos efeitos, resultando difícil avaliar o saldo líquido. Pode-se tentar a avaliação com base nos estratos da amostra, que reúnem Municípios razoavelmente homogêneos.

O Quadro V.36 apresenta as relações despesas de capital/cota-parte do FPM, verificando-se um valor mínimo de 73%, correspondente a Municípios que estariam obrigados a despende no mínimo 30% da cota. Em 21 dos 31 estratos o montante das despesas de capital equivale ou supera a cota-parte do FPM, tornando pelo menos inócuo o percentual compulsório, seja de 30% ou de 50%. Caso se tenha a intenção firme de malbaratar os recursos, atingir-se-á o objetivo de qualquer maneira, já que a cota é inferior ao que se despende usualmente em capital, bastando algumas operações contábeis, sob a forma de substituição de recursos. Caso se procure fazer bom uso dos recursos adicionais, de pouco adiantará o percentual mínimo estabelecido, pois a proporção da cota-parte empregada nas despesas de capital decorrerá da função que será contemplada.

Pode-se argumentar que o fato de as despesas de capital não representarem, em média, nunca menos de 70% da cota-parte de FPM não é suficiente para que se conclua pela inocuidade do dispositivo legal. Como parte dessas despesas de capital fatalmente se realizaria, qualquer que seja a qualidade da administração municipal, a obrigatoriedade estaria garantindo, pelo menos, uma elevação do percentual mínimo. Ocorre, porém, que se estaria aplicando uma norma geral com o objetivo de disciplinar um reduzido número de Municípios; nos demais, o dispositivo seria certamente inócuo.

Além disso, a rubrica despesas de capital não garante automaticamente uma aplicação eficiente dos recursos. A categoria é suficientemente genérica para compreender compra de ações, por exemplo, além da abrangente subcategoria “serviços em regime de programação especial”, que permite a alocação de despesas correntes sob a forma de despesas de capital.⁴⁵ Em suma, o relacionamento despesas de capital/maior eficiência administrativa é muito tênue, o que, aliado aos percentuais acima expostos, parece sugerir a pouca conveniência dessa vinculação. Convém observar, uma vez mais, que a relação despesas de capital/despesa total não apresentou grandes variações ao longo dos estratos, fazendo supor que os eventuais pro-

45 Cf. IBAM/CPU. *Classificação das Despesas Públicas — Pesquisa a Nível Municipal*, (Rio de Janeiro, 1972), p. 10.

blemas ocorrem a nível individual; daí a inconveniência de uma norma geral.

Pareceria mais razoável uma fiscalização eficiente, capaz de detectar o desperdício de recursos a nível municipal; o cômputo das relações despesas de capital/despesa total é mais significativo do que o cálculo das relações despesas de capital/cota-parte do FPM. Em outras palavras, esta pode alcançar os 0,50, enquanto aquela pode, simultaneamente, situar-se em torno dos 0,20, percentual que certamente indicaria uma situação anormal. Não se negará a existência de problemas legais, já que o Governo Federal não pode interferir na administração municipal com base em conceitos pouco precisos como “boa administração”, “desperdício de recursos”, etc. No entanto, de pouco adiantam normas restritas a certa parcela da receita, as quais objetivamente tampouco conduzirão, por si, a uma alocação de recursos que possa ser considerada como mais desejável.

Finalmente, pode ser exposta uma outra consequência imprevista do controle estabelecido: como se sabe, os Municípios que têm maior dependência dos recursos do FPM são os que combinam duas características: baixo nível de atividade e reduzida população. Sobre esses, as vinculações ganharão maior atividade, o que no entanto poderá redundar em prejuízo para o desempenho administrativo municipal. Essas comunidades serão aquelas sobre as quais recai mais pesadamente o ônus das despesas de administração, dado o fenômeno das indivisibilidades. Como a dependência em relação ao FPM atinge níveis muito elevados, o efeito das vinculações poderá ser o de controlar recursos essenciais à administração municipal, dirigindo-os para setores não prioritários, do ponto de vista municipal.

É o caso, especialmente, das vinculações setoriais: para Municípios em que a cota-parte do FPM responde por 70% da receita total, as duas vinculações somariam 21% do total de recursos disponíveis. Tais Municípios estão obrigados, portanto, a despender 14% dos recursos em educação e 7% na área de saúde. Não obstante o fato de que a elevação do nível de gasto nas duas funções seja, em si, desejável, exige-se dos Municípios mais pobres um desempenho que poucos, entre os mais ricos, têm condições de realizar. Como se viu, a relação educação e cultura/despesa total não supera os 17% (no estrato 6f), isto é, o que abrange os Municípios mais ricos e mais populosos. No caso da função saúde, dentre os estratos representativos as relações mais elevadas giram em torno de 4% (correspondendo também aos Municípios mais ricos e mais populosos). Os 7% representam em média, portanto, uma elevação de 75% em relação aos valores mais altos usualmente encontrados.

Parece não haver dúvida de que, para os Municípios de menor nível de recursos, os percentuais legalmente fixados representam um

encargo excessivamente pesado e pode ocorrer que impliquem uma destinação de recursos ineficiente, no sentido de se estar elevando exageradamente o nível de oferta desses serviços.

Dir-se-á que se está generalizando uma situação específica, isto é, que só tem a ver com um reduzido número de Municípios, precisamente os menos importantes. No entanto, os Quadros V. 37 e V. 38, que expõem, respectivamente, as relações despesa em educação/cota-parte do FPM, despesa em saúde/cota-parte do FPM, mostram uma situação diferente. Em 7 dos 31 estratos considerados, as despesas em educação alcançam no máximo 20% da cota-parte e no que toca à saúde 20 dos 31 estratos têm média inferior aos 10% exigidos. É claro que isto não seria um argumento definitivo, pois nada impede que se esteja pretendendo uma alteração de vulto na composição da despesa municipal e que esta se dirija para as duas funções mencionadas. Ocorre, porém, que o vulto das modificações parece tomar magnitude incomparável com o volume de recursos de algumas unidades municipais, enquanto nos estratos mais ricos não se exigirá, em princípio, nenhuma alteração já que os percentuais superam em muito as vinculações legais.

Além disso convém lembrar que, não obstante a indefinição sobre a repartição dos encargos entre as três esferas de governo, o uso estabeleceu algumas formas de dispêndios. Entre essas, sabe-se que a educação primária e secundária é de competência estadual, podendo haver alguma repartição dos gastos com os Municípios no tocante à primeira.⁴⁶ Da mesma forma, os gastos em saúde (sobretudo assistência hospitalar) são tipicamente uma atribuição estadual. Por outro lado, as despesas que se enquadrariam na função serviços urbanos constituem os encargos especificamente municipais, isto é, não têm o caráter residual das despesas em educação e saúde.

Isto indica que, por trás das vinculações estabelecidas, existe a *rationale* de que os recursos do FPM estão sendo considerados uma receita extra; em outras palavras, como se trata de recursos adicionais, parte deles deve ser empregada no alargamento das funções municipais e não nos serviços usuais. É claro que daí se infere que se está julgando o nível de recursos municipais, excluído o FPM, como suficiente para fazer face aos encargos tradicionais, o que poucas vezes será verdade. Ao contrário, se se exclui o FPM, ver-se-á que a receita total da maioria dos Municípios no biênio 1968-69 é inferior à do biênio 1965-66, no qual nada indicava ocorrer sobra de recursos.

46 Observe-se, contudo, que 20% da receita tributária municipal são obrigatoriamente despendidos em educação, conforme estabelece a Emenda Constitucional nº 1, Artigo 15, § 3º, letra f.

QUADRO V.36
DESPESA DE CAPITAL/COTA-PARTE DO FPM

Média 1968-69

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

FONTE: SEF/MF.

Dessa forma, parece que as vinculações fixadas teriam o sentido descjável de dirigir a alocação de parte dos recursos, quando estes se revelassem suficientes para a execução dos serviços municipais propriamente ditos. Como isso não ocorre senão raramente, os efeitos das vinculações devem ocorrer no sentido da redução de recursos que provavelmente seriam mais úteis em outras áreas.

Para os Municípios mais pujantes (estrato 6f), a cota-parte, em si, já pouco significa (menos de 4% da receita total, em média), de modo que os percentuais de 20% e 10% são desprezíveis. No referido estrato, as despesas em educação equivalem, em média, ao quádruplo da cota-parte do FPM, de maneira que o dispositivo legal estará sendo automaticamente cumprido. Supondo-se que não terá ocorrido substituição de recursos, o dispêndio adicional equivalerá a 5% do que se vem gastando, uma elevação pouco significativa em termos municipais.

Note-se, contudo, que apenas os balanços de 1970 poderão dar uma idéia acerca do que efetivamente ocorreu;⁴⁷ no momento, por não estarem disponíveis, pode-se somente aferir a importância relativa, bem como estimar os prováveis efeitos. Pode ter havido, assim, uma elevação real do dispêndio em educação,⁴⁸ por exemplo, se bem que provavelmente a custos muito altos, em termos do desempenho das tradicionais funções municipais.

Finalmente, a situação das finanças municipais alterou-se não somente com a entrada em vigor das vinculações, mas com os novos percentuais de formação dos Fundos, que acarretaram uma diminuição das cotas-partes municipais. A combinação por certo deve ter gerado, a partir de 1970, um estado financeiro mais precário para os Municípios mais pobres, tornando ainda mais inconveniente a existência de vinculações.

Já os dados relativos a 1969 evidenciam a queda: em todos os estratos, os valores *per capita* são cerca de 20% menores do que em 1968, o que evidentemente fez diminuir a importância relativa do FPM. No estrato 1c), por exemplo, a cota-parte era responsável em 1968 por 70% da receita total, enquanto em 1969 o percentual baixa para 61%. No estrato 6f), a cota *per capita* sofre queda mais acentuada, em virtude das mais altas taxas de crescimento demográfico dos Municípios desse estrato; a importância relativa, todavia, mantém-se inalterada, fato que não deve ser necessariamente imputado

47 Suspeita-se alás, que os dispositivos não foram plenamente cumpridos, como se ouviu na 1ª Diretoria do TCU.

48 Pode, por outro lado, não ter ocorrido, já que as cotas-partes diminuíram em 1969.

a uma queda na receita total, pois como se está trabalhando com cotas efetivamente recebidas, há casos de Municípios que nada receberam em um determinado ano, para receber um montante maior no período seguinte, alterando a relação.

Com isso, naturalmente, elevam-se as relações despesas em educação/FPM e despesas em saúde/FPM, mas como a diminuição do FPM também afeta o nível de receita total, tais elevações não chegam a ser significativas para a maioria dos estratos.

Se trabalharmos com os estratos a nível regional, as conclusões a que chegamos ficam reforçadas. Diferentemente dos estratos a nível nacional, a relação FPM/receita total mais elevada no Nordeste chega aos 90%, o que obrigaria os Municípios desse estrato a despendem 18% de sua receita total em educação! Ao mesmo tempo, a relação mais baixa (excluindo-se um estrato não representativo) é da ordem de 24% (estrato 6f), a qual deve ser comparada com os 4%, que é o valor a nível nacional do mesmo estrato.

A diversidade desses valores faz lembrar outra inconveniência das vinculações: a universalidade dos percentuais fixados, independente das diferenciações regionais, que, como se pôde observar, são bastante relevantes. As prioridades estabelecidas a nível nacional gerarão os mais diversos efeitos a nível municipal, não sendo lícito garantir *a priori* que o saldo líquido será positivo.

As equações de regressão que tinham como variáveis dependentes as despesas *per capita* em educação e saúde revelam mais claramente o caráter residual desses encargos, em termos municipais: a variável explicativa mais significativa são as transferências de ICM *per capita*, isto é, o nível de atividades do Município. As variáveis demográficas, que de algum modo expressariam as “necessidades” da comunidade, não são sempre significantes ao nível de 1% e, curiosamente, a mais significativa é a população total e não a relação população urbana/população total. No que toca à função saúde, é mais tênue a própria relação com o nível de produto (coeficiente de correlação simples igual a 0,57 para 493 observações), confirmando que as incursões municipais nessa área têm, em grande medida, caráter aleatório. Suspeita-se, aliás, que talvez mais significativo que o nível de atividades de Município seja o montante despendido pelo governo estadual em cada Município; infelizmente, trata-se de informação não disponível, razão por que não se pode confirmá-la. No entanto, dada a menor significância das variáveis demográficas, é forçoso concluir que, das despesas municipais, estas certamente não se incluem entre as prioritárias, nem se constituem em atribuições tipicamente municipais.

A maior correlação das despesas em educação e transferências

QUADRO V.37

EDUCAÇÃO/COTA-PARTE DO FPM

Média 1968-69

Receta Tributária (Cr\$)	População					
	≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00 (1)	0,14	0,20	0,22	0,20	0,20	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00 (2)	0,20	0,27	0,23	0,25	0,32	0,16
> 20 000,00 ≤ 50 000,00 (3)	1,45	0,42	0,34	0,33	0,39	0,29
> 50 000,00 ≤ 100 000,00 (4)		0,12	0,37	0,37	0,50	0,54
> 100 000,00 ≤ 500 000,00 (5)		0,23	0,48	0,54	0,76	0,70
> 500 000,00 (6)			0,45	2,15	1,10	4,10

FONTE: SEF/MF.

QUADRO V.38

SAÚDE/COTA-PARTE DO FPM

Média 1968-69

Receita Tributária	(Cr\$)	População					
		≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)
≤ 10 000,00	(1)	0,04	0,04	0,06	0,07	0,05	
> 10 000,00 ≤ 20 000,00	(2)	0,02	0,04	0,04	0,05	0,06	0,06
> 20 000,00 ≤ 50 000,00	(3)	0,06	0,20	0,06	0,06	0,09	0,13
> 50 000,00 ≤ 100 000,00	(4)		0,05	0,03	0,07	0,09	0,05
> 100 000,00 ≤ 500 000,00	(5)		0,11	0,12	0,20	0,10	0,18
> 500 000,00	(6)			0,23	1,41	0,32	1,20

FONTE: SEF/MF.

do ICM (coeficiente de correlação simples de 0,75) explica-se não só pelo fato dessas despesas serem efetivamente mais importantes do que as aplicadas em saúde. Já se mencionou aqui a vinculação constitucional, através de dispositivo que obriga os Municípios a despendem no mínimo 20% da receita tributária na função educação. Como também se pôde ver em seção anterior, é bem elevado o coeficiente de correlação entre receita tributária *per capita* e transferências de ICM *per capita*, o que explica a correlação mencionada. Acima do mínimo legal, portanto, intervêm outros fatores, dentre os quais não se contará como o mais importante o nível de procura do serviço.

A generalidade dos valores fará gerar situações distintas segundo cada grupo de Municípios, sendo importante constatar pelo menos duas tendências: nos Municípios de reduzida população e baixo nível de atividades, as vinculações tenderão a sufocar as atividades municipais tradicionais, cujo nível de oferta não é, em geral, excessivamente elevado. Nos Municípios mais ricos e mais populosos, as vinculações provavelmente não alterarão significativamente o panorama, visto ser menor (e não raro bastante reduzida) a importância relativa do FPM.

Conclui-se, portanto, que as vinculações parecem apresentar uma dose maior de inconveniências do que de efeitos desejáveis, não se negando de pronto a possibilidade de que hajam interferido no sentido de elevar o nível de oferta de educação e saúde. Para os menores Municípios, a elevada importância relativa do FPM transforma os percentuais em um elevado ônus, possivelmente causando um desequilíbrio entre a oferta desses serviços e a dos serviços municipais, em que não há contribuição dos Estados. Para os Municípios de elevado nível de receita as vinculações são inoperantes, não podendo, por isso mesmo, ser consideradas indesejáveis.

A vinculação relativa às despesas de capital tem também certo caráter de inoperância e, como se disse, às vezes se a acusa de irracionalidade, já que as despesas de capital estão sempre associadas a desembolsos correntes não mais desejáveis do que elas. Supõe-se que o estabelecimento de um percentual mínimo objetivo basicamente evitar fenômenos como o empreguismo, mas por outro lado não impede absolutamente o desperdício de recursos, dada a abrangência da categoria em questão. Resolução do Tribunal de Contas da União⁴⁹ procurou reduzir as alternativas de aplicação em despesas de capital, proibindo “gastos de simples embelezamento urbanístico ou de caráter supérfluo ou suntuário” e relacionando alguns exem-

49 Resolução nº 90, de 20 de março de 1970 (relativa apenas aos Municípios de população inferior a 75 000 habitantes).

plos: a) fontes, b) imóveis para residência de prefeitos, c) imóveis e móveis destinados à sede da Prefeitura ou da Câmara Municipal, etc. O cuidado, embora meritório, também resulta inoperante, pois como os exemplos não são exaustivos, sempre caberá dúvida acerca do caráter da obra: se essencial ou de simples embelezamento urbanístico. Interpretada literalmente, a Resolução não permite a construção de uma nova sede da Prefeitura, mas não impede que se crie um edifício para abrigar um departamento da mesma Prefeitura. Trata-se, portanto, de tentativas um pouco ingênuas de impedir o que se considera usualmente desperdício de recursos.

A mesma Resolução procura restringir a amplitude da função educação, obrigando a converter o percentual em despesas com ensino primário e/ou médio. A essa norma alia-se outra, também dando aos recursos do Fundo um caráter especial: dois Decretos presidenciais fixam a remuneração mínima dos professores de ensino médio e primário oficial, norma que deve ser cumprida para que as parcelas de 20% dos Fundos fiquem à disposição dos Estados e Municípios.⁵⁰ No caso dos níveis fixados para o magistério primário oficial dos Municípios, há fortes suspeitas e algumas evidências de que se trata de remunerações acima das do mercado e das que os Municípios usualmente pagam. Como não se ignora, medidas dessa ordem estimulam a evasão, a qual, ao que parece, vem ocorrendo.⁵¹ Numa economia de mercado, o cumprimento de tal medida é bastante difícil e, não obstante o seu caráter meritório, não se pode deixar de vislumbrar certa irracionalidade: por que um determinado segmento profissional, e somente ele, deve ser remunerado a um salário superior ao do mercado.

Com tudo isso, sugerir-se-ia a manutenção do percentual das despesas de capital e a eliminação das vinculações setoriais a nível municipal. A manutenção justifica-se, não por sua suposta desejabilidade, mas pelo fato de que as informações disponíveis atestam que dela não decorrem inconvenientes; ademais, sua extinção poderia provocar alguns efeitos indesejáveis, tais como a sensação de um relaxamento do controle, ou de desinteresse do Governo Federal.

Restaria referir-se aos aspectos relacionados ao controle, cujas normas gerais já foram descritas em capítulo anterior.⁵² O controle desdobra-se em duas etapas: a da apreciação do plano de aplicação e a do julgamento da prestação de contas. Ambas as tarefas repartem-se

50 Decretos n.ºs 66.259 e 67.322, de 25-02-70 e 02-10-70, respectivamente.

51. Algumas inspeções do TCU verificaram haver Municípios registrando as professoras como operários, para fugir à norma legal.

52 Cf. Seção 3.2.2, Capítulo III.

entre o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Poder Executivo dos Estados e o Tribunal de Contas da União.

Não cabe aqui discutir a oportunidade do estabelecimento de tais formas de controle; assim como as vinculações, o problema envolvido é de caráter político, no sentido de que, basicamente, o que está em jogo é a autonomia municipal. É óbvio que o sistema de transferências, em si, já representa uma quebra da autonomia, pois a maior parcela das receitas municipais não depende do desempenho administrativo do Município; fica claro, por outro lado, que as vinculações e o controle acarretam ainda maiores restrições à autonomia municipal, já que se nega à comunidade o direito de dispor, à sua disposição, de recursos que lhe pertencem.

Não sendo este, precisamente, um tópico aqui pertinente, cabem apenas algumas referências à eficiência operacional do sistema, isto é, às repercussões sobre a atividade municipal.

No que respeita aos planos de aplicação, já se constatou que a análise ainda não pôde ser feita com o devido rigor. Em ambos os órgãos, houve acréscimo de novos encargos, sem a correspondente alteração da infra-estrutura administrativa, com o que se tornaram inevitáveis os atrasos no exame.

O exame das contas pelo TCU não apresenta panorama muito diferente; nem aquelas relativas ao primeiro ano de existência do FPM foram integralmente examinadas e as eventuais irregularidades que vêm sendo descobertas prendem-se menos à análise minuciosa das prestações de contas do que a investigações decorrentes de denúncias.

Dessa forma, não se percebem sinais de eficiência do sistema de controle, o que, em outras palavras, significa que não é por essa via que se vem garantindo uma melhor alocação dos recursos transferidos. Não há dúvidas, contudo, de que se deseja que os Municípios cumpram algumas normas no que toca ao dispêndio das cotas-partes do FPM, algum mecanismo de controle deve ser implantado.

Para que não se incorra numa elevação de custos certamente indesejável, dever-se-ia pensar num único esquema, de preferência sob a execução dos Estados, para que não se imponha uma sobrecarga excessiva sobre o Tribunal de Contas da União. Note-se que os Tribunais de Contas Estaduais já exercem fiscalização sobre as contas municipais, de modo que, aparentemente, a nova divisão seria mais equitativa.

A proposta de abolição das vinculações sugere, naturalmente, que a prestação de contas tomaria uma forma mais simples, já que o único requisito a cumprir seria a vinculação à despesa de capital. É claro que a abertura envolve um risco maior de os Municípios des-

perdiçarem seus recursos, mas não tão maior do que o permitido por um controle ineficiente. Pode-se pensar numa solução intermediária, que seria a de estabelecer algumas obrigatoriedades propositadamente vagas, mas que permitissem sanções quando se verificasse uma alocação de recursos considerada indesejável. O inconveniente estaria em que se perderia o caráter de orientação, implícito na atual regulamentação do Governo Federal, e não se poderia reconhecer os casos de corrupção administrativa, ineficiência, etc. Se se julga razoável a idéia de que a maioria das unidades municipais têm condições de prover a comunidade com os serviços por ela desejados, o inconveniente perde importância.

Trata-se, contudo, de aspectos que não podem ser aqui examinados senão superficialmente. O que se pretendeu foi não omitir as eventuais repercussões da ausência de vinculações, bem como a sua ligação com os mecanismos de controle então existentes.

Ainda no que toca às transferências, não poderia deixar de ser mencionado um importante subproduto da análise, cuja evidência surgiu indiretamente, através da manipulação dos dados individuais. Refere-se aos Municípios da área metropolitana do Rio de Janeiro, que aliam impressionantes números de população com não menos notáveis níveis de recursos públicos.

Já se comentou aqui, de passagem, a particularidade de o Município mais populoso do Brasil auferir uma das mais baixas receitas *per capita*: Nova Iguaçu, com cerca de Cr\$ 28,00 em 1968. O caso, em si, é espantoso, ainda mais quando se sabe que o referido Município conta com mais de 700 000 habitantes; no entanto, não se fez menção ao fato de esse Município ser uma típica cidade-dormitório, integrante da área metropolitana do Rio de Janeiro. Tais cidades se revestem de diversas peculiaridades, de forma que podem ser consideradas Municípios totalmente diferenciados dos demais, merecendo, em consequência, tratamento diverso.

Para que se tenha uma idéia sobre a importância do fenômeno, é conveniente lembrar que Nova Iguaçu não se constitui em um exemplo isolado, nem é tampouco a mais baixa receita *per capita* da área metropolitana. A do Município de Magé, por exemplo, é da ordem de Cr\$ 23,00 e a de São João de Meriti (290 000 habitantes, sem população rural) não supera os Cr\$ 25,00. O valor mais elevado da área metropolitana do Rio de Janeiro (excluídas a metrópole e Niterói) pertence à cidade de Caxias e supera de pouco os Cr\$ 43,00. Note-se que tais valores são ainda mais notáveis quando se sabe que essas cidades aliam três características que tendem a fazer elevar substancialmente a procura de serviços públicos: i) altos níveis de população (das 14 cidades, 8 têm população superior a 100 000 habitantes, e

dessas, 5 superam os 300 000); ii) altas relações população urbana/população total (das 14, 10 têm mais de 60% da população na cidade, e dessas, 6 apresentam valores superiores a 90%); e iii) elevadas densidades demográficas, certamente as mais altas do Brasil: dos 14 Municípios que compõem a área metropolitana, 12 possuem densidade superior a 100 hab./km², e desses, 6 superam a marca dos 1 000 hab./km². Adicione-se a isso o fato de que tais cidades normalmente abrigam populações de baixíssimo nível de renda, incluindo grandes segmentos marginalizados e semimarginalizados e pode-se ter uma idéia clara da necessidade de uma ação extraordinária nesses Municípios, visto que os mecanismos usuais de ação são insuficientes nessas áreas.

Se se analisarem os níveis de receita própria, os resultados causarão mais forte impressão; a arrecadação *per capita* do imposto predial em São João de Meriti, por exemplo, onde não há zona rural, é de pouco mais de Cr\$ 4,00, inferior à de Governador Valadares, que tem metade da população de São João de Meriti e 20% de habitantes rurais.

Os exemplos poderiam multiplicar-se e haveria poucas exceções. O que releva notar é que a referência aos níveis baixíssimos de receita própria tem por objetivo mostrar que nesses casos a autonomia municipal é pouco mais do que um mito, de modo que a eventual perda terá um mero caráter formal, ao mesmo tempo que se afigura a única maneira de dotar tais Municípios de um nível mínimo de oferta dos serviços públicos considerados essenciais.

Por outro lado, as transferências não serão, dado o atual esquema, muito importantes: por serem típicas cidades-dormitórios, não têm alto nível de atividades, o que acarreta transferências de ICM pouco significativas, e por serem muito populosas, o mesmo se dará com as transferências do FPM. Para completar o quadro, deve-se lembrar que pertencem a um Estado que tampouco dispõe de volumosos recursos, embora se integrem na área metropolitana de um Estado "rico".

Com essas considerações, não cabem dúvidas de que urge novas soluções para o problema. Na realidade, teme-se que a reformulação deva ser radical: a unidade municipal vem-se revelando inadequada para fazer face aos problemas das comunidades pertencentes às áreas metropolitanas e provavelmente não bastará um fluxo considerável de recursos para que se altere a dramática situação.

No que toca às transferências, importa observar, portanto, que qualquer que seja a solução proposta, não eliminará os problemas desses Municípios. Cumpre, pois, estabelecer um mecanismo que diferencie tais Municípios, o que provavelmente não será possível dentro do sistema de transferências. Dessa forma, a conclusão que emerge

dos dados acerca dos Municípios das áreas metropolitanas é que estes oferecem um conjunto de características distintas das dos demais, o que não pode ser ignorado quando estiver em jogo uma avaliação do sistema de transferências.

No que toca às transferências federais e estaduais, destacam-se as seguintes conclusões:

i) as transferências do FPM e do ICM são, geralmente, bem mais importantes que as demais, invertendo-se a posição relativa segundo a situação do Município: os mais pobres e menos populosos dependem do FPM, enquanto para os mais ricos e/ou mais populosos, o ICM é a transferência mais importante;

ii) a cota-parte do ICM varia diretamente com o nível de renda do Município, sendo uma fonte altamente produtiva para os Municípios mais ricos. O diferencial entre a maior e menor cota é de cerca de 35 vezes (médias dos estratos, e não cotas individuais);

iii) o FPM é a única categoria de receita que não apresenta correlação direta com o nível de atividades, sendo, entretanto, fraca a correlação inversa. Pareceria desejável que fosse dotado de um conteúdo redistributivo mais poderoso;

iv) a importância relativa do FPM varia de 4% a cerca de 70%, revelando um impacto bastante diferenciado sobre o universo dos Municípios;

v) conseqüentemente, as vinculações setoriais estabelecidas a partir do exercício de 1970 deverão ter gerado efeitos substancialmente diversos em cada grupo de Municípios;

vi) para os Municípios cuja receita total *per capita* é baixa e mais importante o FPM, as vinculações deverão ter trazido uma diminuição da despesa nas funções tradicionalmente municipais, onde não há indícios de que o nível atual de oferta seja satisfatório; para aqueles em que o FPM representa uma soma ínfima de recursos adicionais, as vinculações são absolutamente inócuas, por estarem automaticamente cumpridas;

vii) o FPM não tem o caráter de recurso adicional que as vinculações estabelecidas parecem atribuir-lhe, pois a receita total *per capita*, exclusive o FPM do biênio 1968-69, é sempre inferior à do biênio 1965-66;

viii) o controle da aplicação dos recursos do FPM não tem sido realizado de maneira eficiente e ainda que o fosse, não seria suficiente para evitar o desperdício de recursos, dada a abrangência das funções e categorias econômicas a que se vincula o dispêndio; e

ix) o sistema vigente de transferências não garante à maioria dos Municípios integrantes das áreas metropolitanas (com a possível exceção da região de São Paulo) a soma de recursos de que carecem, dado o fato de que aliam um baixo nível de atividades e grandes populações, urgindo medidas específicas que as diferenciem das demais.

Com isso, sugere-se concretamente: i) a manutenção da vinculação referente às despesas de capital; e ii) a abolição das vinculações setoriais. Caso se julgue que se estaria concedendo uma liberdade excessiva aos Municípios, poder-se-ia pensar num esquema que envolva obrigações mais amplas, com o objetivo exclusivo de permitir sanções quando se comprovassem aplicações indesejáveis de recursos.

Sugere-se, ainda, que se dote o FPM de um caráter redistributivo mais forte, o que poderia ser obtido através da utilização do mesmo critério aqui sugerido para o FPM das capitais: a utilização das cotas-partes do ICM como indicadores do nível de atividades do Município. Note-se que o sistema não perderia sua eficiência operacional, já que tais informações costumam estar disponíveis em curto espaço de tempo e não se teriam interferências do esforço de arrecadação, visto tratar-se de um tributo estadual de legislação federal, sobre o qual não podem atuar os Municípios.

Deixa-se aqui de apresentar o cálculo dos coeficientes que passariam a vigorar, por não se dispor de informações acerca do universo municipal, já que se trabalhou com uma amostra. No entanto, a sugestão feita envolve tão-somente uma generalização do critério já aplicado aos Estados e capitais, a qual parece ser desejável e factível: as cotas variariam diretamente com a população e inversamente com a transferência de ICM *per capita*. Ter-se-ia, dessarte, um elemento compensatório na formação da receita municipal: um componente inversamente relacionado com o nível de atividades, destinado a garantir o estabelecimento de um nível mínimo de oferta dos serviços públicos em todos os Municípios.

VI

O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS

6.1

Introdução: A Importância das Capitais

A constituição de um fundo distinto para as capitais foi decidida quando já entrara em vigor o novo mecanismo de repartição da receita, sendo essa, aliás, a sua primeira modificação. Cabe investigar, inicialmente, as possíveis causas da alteração nos métodos e a *rationale* da modificação.

Na Carta de 1946, as capitais tiveram simultaneamente tratamento diferenciado e não-diferenciado: participavam nas mesmas condições que os demais Municípios da distribuição das cotas-partes dos impostos federais, mas estavam excluídas do dispositivo referente aos 30% do excesso de arrecadação. Não há, aparentemente, racionalidade na exclusão das capitais; ao contrário, isso pareceria indicar que as capitais teriam menos necessidade de recursos adicionais do que os outros Municípios, o que é, pelo menos, uma tese discutível. Na realidade, ambas as transferências resultaram pouco significativas, em especial para as capitais, que só receberam a primeira parte delas. Viu-se que esta só seria importante para os pequenos Municípios, de modo que pouco representaram em termos de receita adicional para as capitais. Na prática, portanto, não houve diferenças

de substância na aplicação do tratamento discriminatório e não-discriminatório, mas deve-se discutir as idéias subjacentes ao tratamento diferenciado.

A rigor, diferenciam-se as capitais unicamente por lá se localizar a sede do governo estadual; deve decorrer daí uma certa concentração dos serviços públicos, elevando o nível de atividades, o que se dará mais marcadamente quando o setor público não se limitar à produção dos bens públicos puros, isto é, quando for responsável por parcela significativa do produto. Não obstante, isto apenas significa que se deve esperar sejam as capitais cidades de razoável importância no contexto estadual e não que sejam notavelmente mais ricas do que as cidades de igual população num mesmo Estado. Ao contrário, poder-se-ia pensar na relação inversa: de duas cidades de igual população num mesmo Estado, deverá apresentar nível mais elevado de atividades a que não for capital, pois provavelmente terá maior parcela da população ativa em setores de produtividade mais alta. Relação idêntica poderia ser estabelecida no que toca ao nível de receita, por mais fortes razões. Daí não se infere, obviamente, que as receitas *per capita* devam igualar-se, qualquer que seja a população; como se sabe, há um nível mínimo, abaixo do qual não se encontrarão presentes, significativamente, os setores secundário e terciário, com a possível exceção de um pequeno comércio. Em termos concretos, trata-se aqui de cidades com mais de 100 000 habitantes, em que ocorre a possibilidade de se desenvolverem quase todos os tipos de atividades produtivas.

Não há dúvida, por outro lado, de que as condições históricas em cada um dos Estados fizeram geralmente como capitais as cidades mais importantes, dando-lhes, assim, condições de se tornarem verdadeiramente os pólos de atração da maior parte das unidades federadas. Não é de espantar, portanto, que tais cidades sejam normalmente as maiores receitas tributárias em cada Estado, pois a par de contarem com o funcionamento dos serviços públicos centralizados, têm também os núcleos industriais, ainda que incipientes. Esta situação, entretanto, não se deve precisamente ao fato de ser a capital, mas sim porque esta foi escolhida dentre as maiores cidades do Estado e, o que é mais importante, ocorrem algumas exceções à regra, suficientemente significativas para que qualquer critério generalizando as características inicialmente referidas perca substância.

Dessa forma, o que se observa é a prescindibilidade de um tratamento diferenciado para as capitais, em relação aos demais Municípios. O *status* de capital de Estado não confere à cidade, *a priori*, nenhuma vantagem comparativa, a não ser no que se refere ao seu tamanho, o que não é prerrogativa exclusiva das capitais. Pode-se argumentar, todavia, que a localização do governo age como um estímulo à receita de algumas maneiras, como: i) a presença do Go-

verno Estadual deve fazer da capital a cidade mais eficaz no tocante ao serviço de arrecadação: equipe mais numerosa, instrumentos de fiscalização mais poderosos, etc.; e ii) a presença dos órgãos do setor público deve estimular outras atividades do setor terciário, provavelmente elevando a arrecadação de um imposto mais produtivo, qual seja, o de serviços. Não se deve esperar, contudo, que tais efeitos sejam significativos, se comparados aos que ocorrem numa cidade que não seja sede de governo, mas contenha um parque industrial.

Uma desvantagem adicional das capitais diria respeito à provável ocorrência de um desemprego urbano mais acentuado, por atraírem mais os emigrantes. É claro que o fluxo migratório se dirige, via de regra, para os centros de mais elevado nível de atividades, mas é preciso notar que a atração relativa às capitais não é irracional, podendo ser justificada precisamente pela possível presença mais ativa, nelas, do setor público.¹

O que se conclui, portanto, é que, como costuma ocorrer, podem ser identificados efeitos atuando em ambos os sentidos, isto é, tendentes a elevar o nível de receita em relação às demais cidades e tendentes a elevar a procura de certos serviços públicos. O efeito líquido se dará provavelmente no sentido de serem maiores as necessidades de recursos adicionais nas capitais, mas não deverá ser significativo. Em outras palavras, tudo indica que as capitais não se distinguem notavelmente das demais cidades do mesmo tamanho.

Portanto, as capitais poderiam ter sido incluídas no FPM sem que isso trouxesse grandes distorções; a constituição de um fundo distinto, por outro lado, justifica-se, basicamente, por dois motivos: a) separa quase todas as cidades mais importantes do País, às quais se poderia aplicar critérios mais completos de repartição e aplicação, e b) oferece tratamento distinto para as cidades de mais de um milhão de habitantes, as quais, como se sabe, têm claramente uma problemática mais complexa, isto é, como todas as grandes cidades do País são capitais, faz sentido constituir um fundo em separado, que possa levar em consideração os problemas típicos das grandes metrópoles que, casualmente, são capitais de Estados.

As demais capitais, entretanto, pouco se diferenciam, de modo que a justificativa perde substância nesse caso. É curioso observar, aliás, que se encontram presentes no caso brasileiro todas as possibilidades, caso se queira comparar a capital com outra cidade de população semelhante. Na Paraíba, por exemplo, as receitas *per ca-*

1 A este respeito, ver J. H. Harris e M. P. Todaro, "Migration, unemployment and development — A two sector analysis", *American Economic Review*, (março, 1970).

pita de João Pessoa e Campina Grande se equivalem; já em Santa Catarina, a receita *per capita* de Florianópolis é notavelmente inferior à de Joinville (cerca de 60%), não obstante ter esta menor população. No Estado do Rio de Janeiro, entretanto, a maior receita *per capita* pertence a Niterói, que é o quarto Município do Estado. A posição das capitais, como se vê, não é dada *a priori*, embora algumas características possam ser destacadas: referimo-nos antes à maior produtividade do imposto sobre serviços nas capitais, o que parece confirmar-se. Em todas as capitais citadas, qualquer que seja a sua posição em relação aos demais Municípios, é invariável sua superioridade no tocante ao imposto sobre serviços. O Quadro VI.1 fornece uma idéia dos diferenciais.

QUADRO VI.1

DIFERENCIAIS NOS IMPOSTOS PREDIAL E SOBRE SERVIÇOS

1969

	Predial	Sobre Serviços
Campina Grande	100	100
João Pessoa	131	183
Florianópolis	100	100
Joinville	180	58
Niterói	542	1 417
Campos	100	100

FONTE: SEF/MF.

Tais dados, conquanto não sejam conclusivos, são bastante significativos, confirmando a suposição de que a presença da sede do governo atrai outras atividades do setor terciário, elevando a arrecadação do imposto sobre serviços.

Parece, portanto, que as capitais contam com essa vantagem adicional, o que, entretanto, não lhes tira o caráter de semelhança com os demais Municípios. Por outro lado, são bem pouco semelhantes entre si, o que seria mais um motivo para não incluí-las em um fundo à parte. Na verdade, as heterogeneidades são tão acentua-

das quanto as existentes em relação aos demais Municípios, e ainda mais graves, por envolverem um menor número de Municípios.

A primeira diferenciação marcante relaciona-se à importância relativa das capitais em seus respectivos Estados; não é fenômeno infrequente a concentração populacional e produtiva em torno da capital, o que pode ser verificado a nível internacional — em países como Argentina e França, por exemplo. É claro que, quanto maior a importância relativa da capital, mais se distanciará ela das outras cidades, em termos de nível de receita. O Quadro VI.2 mostra a concentração populacional em cada um dos Estados, segundo o Censo de 1970.

Antes de passar a uma breve análise dos dados, convém lembrar algumas qualificações. Inicialmente, os dados não espelham fielmente a realidade; o conceito de Município tem caráter jurídico-administrativo, podendo ocorrer que o desenvolvimento do Município transcenda seus limites administrativos, de tal forma que o percentual do Quadro VI.2 subestime a importância da capital. Note-se que não se trata aqui, precisamente, da existência de áreas metropolitanas, embora possam os dois fenômenos confundir-se. No caso específico, têm-se dois ou mais Municípios que se diferenciam apenas formalmente, pois constituem uma unidade, formando um todo integrado. Nesses casos, o percentual calculado poderá estar subestimando a importância relativa da capital; para que se corrigissem os valores, seria necessário dispor de uma massa de informações praticamente inexistente, de modo que o que se fez foi incluir a variável área, para se ter um indício da presença do fenômeno. À guisa de ilustração, a importância relativa de Salvador parece ser maior do que sugere o seu percentual, o que seria parcialmente explicado pelo desmembramento ocorrido em meados da década de 60, quando foram criados os Municípios Lauro de Freitas e Simões Filho.

Excluindo-se as capitais dos territórios, com percentuais muito elevados por serem elas o único núcleo urbano de importância, verifica-se, ainda assim, um intervalo de razoável amplitude: o mínimo é de 6,9% correspondente a Niterói e o máximo de 33,2%, de São Paulo. Estabelecendo-se uma aproximação grosseira e evidentemente arbitrária, pode-se dizer que um percentual abaixo de 10% deverá indicar uma repartição do nível de atividades igualitária, enquanto valores mais elevados evidenciarão o fenômeno da concentração. A repartição igualitária pode dar-se pela presença de outras cidades de igual ou maior importância, ou pela existência de um conjunto de cidades menores, mas com elevado nível de atividades.

Na faixa inferior encontram-se São Luís, João Pessoa, Vitória, Niterói, Curitiba, Florianópolis e Cuiabá e, ligeiramente acima, Belo Horizonte. Na maior parte delas ocorre o fenômeno acima descrito:

QUADRO VI.2
IMPORTÂNCIA RELATIVA DAS CAPITAIS

C i d a d e	Área (km ²)	Pop. Cidade (a)	Pop. Estado (b)	Importância Relativa (a/b) Percentual
Porto Velho	154 136	88 856	116 620	76,19
Rio Branco	19 427	84 845	218 006	38,92
Manaus	14 337	314 197	960 934	32,70
Boa Vista	96 501	37 062	41 638	89,01
Belém	736	642 514	2 197 072	29,24
Macapá	27 795	87 755	116 480	75,34
São Luís	518	270 651	3 037 135	8,91
Teresina	1 809	230 168	1 734 865	13,27
Fortaleza	336	872 702	4 491 590	19,43
Natal	172	270 127	1 611 606	16,76
João Pessoa	189	228 418	2 445 419	9,34
Recife	209	1 084 459	5 252 590	20,65
Maceió	508	269 415	1 606 174	16,77
Aracaju	176	186 838	911 251	20,50
Salvador	294	1 027 142	7 583 140	13,55
Belo Horizonte	335	1 255 415	11 645 095	10,78
Vitória	81	136 391	1 617 857	8,43
Niterói	130	330 396	4 794 578	6,89
São Paulo	1 493	5 978 977	17 958 693	33,29
Curitiba	431	624 362	6 997 682	8,92
Florianópolis	451	143 414	2 930 411	4,89
Porto Alegre	497	903 175	6 755 458	13,37
Cuiabá	12 790	103 427	1 623 618	6,37
Goiânia	925	389 784	2 997 570	13,00

FONTE: IBGE, *Sinopse Preliminar do Censo Demográfico*, Rio de Janeiro, 1970.

Niterói e Cuiabá não são sequer as cidades mais populosas do Estado e João Pessoa, Vitória e Florianópolis rivalizam com Campina Grande, Vila Velha,² Lajes e Joinville, respectivamente, o que impede a concentração das atividades na capital. O Estado de Minas Gerais apresenta-se com certa especificidade, pois, embora Belo Horizonte seja bem maior que a segunda cidade (Juiz de Fora), ocorre certa desconcentração industrial, favorecendo a maior igualdade na distribuição populacional. É ainda notável o fato de que a área de Cuiabá garante que não se está subestimando o percentual, tratando-se de uma das menores densidades demográficas, dentro do conjunto das capitais.

Na faixa superior encontram-se as capitais que se constituem, efetivamente, nos pólos da economia estadual: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador e São Paulo. Belém e São Paulo são os exemplos mais significativos, com percentuais suficientemente elevados para se correlacionar a concentração populacional com a concentração das atividades produtivas. Como se disse, por outro lado, os percentuais não são indicadores absolutamente precisos; os de Salvador e Porto Alegre, por exemplo, coincidem, mais há indícios de que a importância relativa de Salvador é superior à de Porto Alegre.

Não é difícil avaliar a importância de tais contrastes; no caso de elevada concentração populacional, é pouco provável que a renda média do Estado coincida com a da capital, o que poderá ocorrer com uma distribuição mais igualitária da população. Em outras palavras, são maiores as probabilidades de que exista o diferencial quando é mais notável a concentração da população.

Para isso, entretanto, deve-se efetuar outra comparação, entre as arrecadações do ICM totais e as das capitais. Note-se que o objetivo inicial é simplesmente aferir a importância relativa das capitais, para depois compará-las entre si e compará-las com outras cidades de importância aproximada no mesmo Estado, isto é, trata-se de examinar o Fundo de Participação sob dois aspectos: o da repartição entre as capitais e o das diferenças de receita entre as capitais e as demais cidades.

Já se pode concluir, contudo, que a instituição de um fundo específico para as capitais não só se revela dispensável, como, sob um aspecto, é indesejável: congrega Municípios absolutamente heterogêneos, sem nada que os una a não ser o *status* político-administrativo de capital. A sua existência só se justifica pelo fato de possibilitar um tratamento diferenciado às mais importantes cidades do País.

2 Vitória e Vila Velha talvez formem o caso acima referido da distinção apenas de caráter jurídico.

6.2 As Finanças Públicas das Capitais

As capitais foram divididas em oito grupos, mantendo-se a configuração regional, mas desagregando-se quando as diferenças entre as capitais de uma mesma região se mostravam significativas. Para avaliar tais diferenças, identificaram-se algumas características demográficas (população total, população urbana e densidade demográfica) e econômicas (renda interna *per capita* do Estado e arrecadação do ICM *per capita* da capital).³

As Regiões Norte, Nordeste e Sudeste foram subdivididas, não sendo desagregadas, portanto, as duas restantes: Sul e Centro-Oeste. Obtiveram-se, dessa forma, os seguintes grupos:

Região Norte:

Grupo I — Manaus e Belém

Grupo II — Porto Velho, Boa Vista, Macapá e Rio Branco

Região Nordeste:

Grupo I — Fortaleza, Recife e Salvador

Grupo II — São Luís e Teresina

Grupo III — Natal, João Pessoa, Maceió e Aracaju

Região Centro-Oeste: Cuiabá e Goiânia

Região Sudeste:

Grupo I — Belo Horizonte, Vitória e Niterói

Grupo II — São Paulo

Região Sul: Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre

Examinando-se os balanços municipais no período de 1965-69,⁴ de maneira a analisar não só a atual situação das finanças das capitais como também avaliar os efeitos da reforma tributária, verifica-se que esta alterou substancialmente o nível e a composição da receita. Contrariamente ao ocorrido com os Municípios do interior, entretanto, as elevações da receita total não foram generalizadas: o Quadro VI.3 expõe a evolução dessa variável nos anos de 1965 a

3 O Distrito Federal e o Estado da Guanabara foram excluídos, dadas as suas peculiaridades, em especial o fato de que ambos integram simultaneamente o FPE e o FPM das capitais.

4 À época em que se escrevia este trabalho, algumas capitais ainda não haviam remetido à SEF do Ministério da Fazenda os balanços de 1970.

QUADRO VI.3

RECEITA TOTAL EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*

R e g i õ e s	A n o s					
	1965	1966	1967	1968	1969	1970
NORTE	43,11	44,03	32,48	42,52	39,80	48,98
<i>Grupo I</i>	48,13	47,54	34,43	43,05	42,49	53,44
Manaus	—	44,79	34,13	49,00	44,32	56,00
Belém	48,13	48,81	34,57	40,20	41,27	52,13
<i>Grupo II</i>	27,34	24,16	26,10	40,80	31,13	32,65
Porto Velho	18,63	30,43	19,49	23,44	28,45	20,58
Bca Vista	17,26	—	41,10	55,16	78,83	—
Macapá	—	—	23,36	34,70	—	25,33
Rio Branco	15,06	17,51	28,86	58,87	44,92	52,94
NORDESTE	43,09	46,25	41,60	50,79	51,34	69,36
<i>Grupo I</i>	48,83	51,51	47,27	56,13	57,96	80,80
Fortaleza	38,57	36,12	28,77	35,40	31,67	—
Recife	56,14	51,58	50,53	57,61	56,69	77,37
Salvador	48,90	52,93	58,98	68,62	81,62	84,42
<i>Grupo II</i>	19,69	24,04	25,01	35,03	32,84	26,92
São Luis	25,67	30,85	29,60	39,61	36,74	—
Teresina	12,88	16,21	19,70	29,70	26,76	26,92
<i>Grupo III</i>	36,82	40,99	32,27	42,14	40,22	37,85
Natal	37,33	38,25	33,50	48,36	29,24	29,04
João Pessoa	25,50	28,65	28,71	35,25	34,19	—
Maceió	41,68	49,06	32,19	42,34	46,74	—
Aracaju	43,44	48,77	35,08	41,44	54,28	50,59
CENTRO-OESTE	30,86	32,71	40,97	51,32	48,98	—
Cuiabá	16,29	14,02	28,96	49,28	54,92	—
Goiânia	35,46	38,41	44,50	51,89	47,34	—
SUDESTE	61,16	83,07	108,82	128,79	125,07	—
<i>Grupo I</i>	56,44	72,63	58,46	74,50	74,46	92,69
Belo Horizonte	48,60	68,65	53,99	70,55	70,81	96,01
Vitória	65,72	70,64	60,06	87,52	90,14	84,45
Niterói	78,59	86,80	73,37	83,45	81,57	83,47
<i>Grupo II</i>	65,88	93,51	159,18	183,07	175,67	—
São Paulo	65,88	93,51	159,18	183,07	175,67	—
SUL	62,28	64,65	75,07	87,30	93,54	137,55
Curitiba	58,61	65,82	71,42	86,64	90,24	130,08
Florianópolis	29,86	36,36	37,69	51,80	52,77	—
Porto Alegre	69,61	68,32	80,53	93,32	102,20	142,71
BRASIL	55,17	69,10	91,92	107,83	105,42	85,81

FONTE: SEF/MF.

QUADRO VI.4

COMPARAÇÃO ENTRE A SOMA DOS IMPOSTOS DE LICENÇA, SOBRE INDÚSTRIAS E PROFISSÕES E SOBRE DIVERSÕES PÚBLICAS COM O IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA EM CRUZEIROS DE 1969
PER CAPITA

R e g i õ e s	A n o s					1970
	IL + ISIP	ISIP	ISDP	1968	ISS 1969	
NORTE	26,27	23 47	0,93	1,00	0,89	1,47
<i>Grupo I</i>	32,64	26 47	1,05	1 12	1,13	1,72
Manaus	—	13,87	0 27	—	—	—
Belém	32,64	32 35	1,42	1,65	1,68	2,57
<i>Grupo II</i>	6,28	6 47	0,55	0 67	0,10	0,53
Porto Velho	7,61	7,24	—	0 76	0,10	0,75
Bca Vista	3,53	—	0,28	0 08	0,40	—
Macapá	—	—	1,23	0,91	—	0,82
Rio Branco	6,21	5 66	0,57	0,47	0,07	0,00
NORDESTE	24,55	29 17	2,44	3,42	4 66	6,05
<i>Grupo I</i>	25,93	31 87	3,34	4,75	6 63	7,46
Fortaleza	—	17 74	1 66	2,09	2,74	—
Recife	44,02	47,83	2,88	3,18	5 80	5,79
Salvador	26 61	25 69	4,46	7,56	9,24	9,21
<i>Grupo II</i>	10,63	13,37	1,03	1,07	1,11	1,58
São Luís	14 65	19 68	0,65	0,31	0 52	—
Teresina	6,04	6,14	1,47	1,97	1,79	1,58
<i>Grupo III</i>	27,34	28 72	1,17	1,66	1,98	1,80
Natal	28,15	27,99	0,83	1,02	1,08	0,94
João Pessoa	18 25	18 02	1,47	1,91	2,38	—
Maceió	23,19	31 32	1,02	1,81	2,17	—
Aracaju	36 54	39 50	1,51	2,05	2,52	3,03
CENTRO-OESTE	9,51	11,11	2,12	3,15	3 12	—
Cuiabá	1 83	2 20	1,32	2,05	2 36	—
Goiânia	11,94	13,83	2,35	3,46	3,33	—
SUDESTE	22,35	32 06	8,71	13,05	13,19	—
<i>Grupo I</i>	16,88	32,13	3,15	6,20	5 95	5,67
Belo Horizonte	9 29	30 51	3,60	4,58	4,52	4,29
Vitória	37,80	42 50	5,29	8,75	11,95	10,42
Niterói	33 79	33 59	0,74	10,97	8,78	8,92
<i>Grupo II</i>	27,82	31 98	14,26	19,89	20,42	—
São Paulo	27,82	31 98	14,26	19,89	20,42	—
SUL	20,07	21,58	3,62	6,83	8 01	9,71
Curitiba	22,80	24,05	4,67	6,69	7 20	8,56
Florianópolis	8 75	11,79	3,21	4,31	4,83	—
Porto Alegre	20,14	21,53	2,87	7,32	9,06	10,51
BRASIL	24,07	28 85	7,10	10,26	10,89	—

FONTE: SEF/MF.

1970 e observa-se que, em 1967, doze capitais apresentam receita total *per capita* inferior à de 1966, enquanto das 10 que tiveram elevações, apenas uma sobressai: Cuiabá, cujo valor dobrou em 1967.⁵

Em 1968, o panorama não é muito diferente: nove capitais ainda têm níveis de receita *per capita* inferiores aos de 1966. Mais notável ainda é o fato de que, em 1970, cinco capitais não haviam retornado aos valores de 1966. É bem nítido o contraste entre essa situação e a relativa aos Municípios do interior, cabendo investigar os fatores dessa diferenciação.

Inicialmente, verifica-se que a queda ocorrida em 1967 pode ser em parte imputada a deficiências do aparelho arrecadador, cuja adaptação à reforma não teria sido possível completar. Um indício desse fenômeno pode ser visto no comportamento da receita proveniente do imposto sobre serviços (Quadro VI.4): em oito capitais a arrecadação *per capita* dobra entre 1967 e 1969-70, indicando que 1967 não foi um ano típico. A evolução em Niterói é, a esse respeito, notável: em 1967, a receita *per capita* do ISS era de Cr\$ 0,74 e em 1970 já alcançava Cr\$ 8,90. Note-se, contudo, que este fator não pode ser o único determinante da queda, não só porque esta persistia em 1970, a despeito do crescimento da economia, como também porque o ISS não tem peso considerável na receita própria e os demais componentes não exigiriam alterações profundas na máquina arrecadadora. Além disso, é conveniente lembrar que as elevações na receita dos Municípios do interior foram substanciais; assim, para que a analogia fosse perfeita, não bastaria que a receita das capitais subisse: seria preciso que o fizesse a altas taxas, o que efetivamente não ocorreu.

Parte da queda (ou do modesto crescimento) deve então ser explicada pela nova sistemática tributária, que, surpreendentemente, gerou efeitos diferentes sobre os Municípios das capitais. Pode-se observar ainda, no Quadro VI.3, que das cinco capitais que apresentavam maiores níveis de receita total *per capita* em 1965-66, somente em Niterói ocorreu queda em 1968 e ainda assim de reduzidas proporções. Inversamente, os Municípios cuja receita caiu estão concentrados na Região Nordeste (seis), Norte (três) e Sudeste (três, inclusive Niterói). Observa-se, portanto, certa correlação entre as elevações de receita e o nível de atividades, embora não seja perfeita pelo fato de as capitais mais pobres terem apresentado altas substanciais (Teresina, Cuiabá e Rio Branco).⁶

Conhecendo-se o sentido das modificações do sistema tributário,

5 Para 1966 não se conhecem os balanços de Boa Vista e Rio Branco.

6 O que se explica pela maior importância que aí adquire o FPM, dados os baixíssimos níveis de receita vigentes antes da reforma.

não é difícil detectar a origem do fenômeno: como se sabe, a reforma acarretou queda da receita própria, devido à substituição de três impostos municipais pelo imposto sobre serviços. O Quadro VI.5 apresenta a evolução da receita própria *per capita*, verificando-se que de 1966 para 1969 apenas em São Paulo elevou-se o valor *per capita*, enquanto para 1970 adicionar-se-iam Curitiba e Porto Alegre (as três capitais de maior receita total e de maior arrecadação de ICM *per capita*). As quedas, por sua vez, não são desprezíveis: em 14 das 22 capitais o valor relativo a 1966 era superior ao dobro do de 1967 e em seis delas era maior do que o triplo. Nos anos subsequentes, não obstante a elevação do nível de atividades, o panorama se altera somente para algumas capitais. Note-se que, atribuir tal queda a uma substituição das fontes de recursos, perde aqui o sentido, pois em várias delas caiu a receita total, não ocorrendo, assim, nenhum motivo para que fosse menos intenso o esforço de arrecadação.⁷

Na realidade, as capitais, de maneira geral, estavam mais bem aparelhadas do que os Municípios do interior para arrecadar seus impostos, de modo que a queda na receita própria adquiriu maior importância. Além disso, o sistema de transferências mostrou-se menos poderoso em relação às capitais, muito embora os valores reais *per capita* se tenham elevado cerca de oito vezes entre 1966 e 1969. O fenômeno é observável, em especial no que toca ao FPM: de 22 capitais, apenas 8 receberam em 1969 cotas *per capita* superiores a Cr\$ 9,00 (Quadro VI.6), enquanto em 17 dos 31 estratos correspondentes aos Municípios do interior prevalece a mesma relação. Tem-se uma repartição desigual entre ambas as classes de Municípios: do total que constitui o FPM, 10% se destinam às capitais, as quais, entretanto, abrigam 22% da população, resultando daí valores *per capita*, em média, mais baixos.⁸ Dessa forma, as capitais não tiveram um mecanismo compensatório tão poderoso, advindo desse conjunto de fatores as quedas e mesmo as modestas elevações da receita total *per capita*.

Os demais efeitos da reforma não diferem significativamente daqueles mencionados quando da análise dos Municípios do interior: elevação da relação transferências/receita total, queda da receita própria, em especial da receita tributária (todas as capitais), elevação da relação imposto predial/receita de impostos. A queda da receita

7 Poder-se-ia argumentar que o que importa é a evolução das transferências e não da receita total, mas se aquelas subiram menos que a queda na receita própria, esta poderia ter ocorrido antes da reforma, dado o caráter de intencionalidade que se deseja imputar, isto é, os recursos disponíveis já deveriam ser considerados como excedentes.

8 Se se excluir as populações da Guanabara e do Distrito Federal, que não estariam sendo prejudicadas por integrarem o FPE, as demais capitais serão ainda responsáveis por 17% da população.

tributária, por sua vez, nasce da baixa na arrecadação de impostos, já que a receita proveniente das taxas aumentou em mais da metade das capitais.

A única diferença adicional que se verifica diz respeito aos diferenciais de receita total, que não se alteraram, ao contrário do ocorrido com os Municípios do interior, onde se elevaram substancialmente. Tais diferenciais não só permaneceram constantes, como se situam em níveis mais baixos: a maior receita total *per capita* (São Paulo) é cerca de 6,5 vezes superior à mais baixa (Teresina), tanto antes como depois da reforma tributária. O fenômeno tem diversos fatores explicativos: inicialmente, recorda-se que as menores e as maiores foram beneficiadas com a reforma, aquelas devido à maior importância do FPM. Este, em Teresina, responde por pouco mais de 50% da receita total, em Boa Vista supera os 60%. Em segundo lugar, decorre do fato de terem sido modestas as elevações de receita. Como o sistema implantado tornou as receitas públicas fortemente correlacionadas com o nível de atividades, caso se tivessem elevado substancialmente, os diferenciais também teriam sido ampliados, pois as mais beneficiadas seriam certamente as mais ricas.

Recorda-se, finalmente, o caráter redistributivo do FPM das capitais, contribuindo, sem dúvida, para estreitar os diferenciais: em 1967-1968, a cota legal *per capita* de São Paulo foi de Cr\$ 0,12 e a maior (Cuiabá) alcançou Cr\$ 7,35, isto é, foi mais de sessenta vezes maior.

Se se trabalha agregadamente, entretanto, transparecerá o caráter “perverso” da redistribuição levada a efeito em decorrência da reforma. O Quadro VI.7 utiliza a agregação anteriormente estabelecida e compara as variações da receita entre 1965-66 e 1968-69 (média aritmética) com a arrecadação *per capita* do ICM, tomada aqui como uma *proxy* do nível de atividades.

Pode-se observar que a maior taxa de crescimento corresponde ao mais elevado nível de arrecadação e as menores taxas de crescimento referem-se aos grupos situados no segmento inferior das arrecadações *per capita*. Como se disse, a correlação não será mais elevada porque o Grupo II da Região Norte apresenta elevada taxa de crescimento, não obstante os baixíssimos níveis de arrecadação do ICM. Verifica-se, entretanto, que é positivo o coeficiente de correlação, indicando o sentido da reforma: mais elevados níveis de atividades e mais altas taxas de crescimento. Em princípio, portanto, a reforma teria trazido menores benefícios às regiões com maior carência de recursos, embora não se deva esquecer que tais variações também estarão refletindo as diferenças regionais nas taxas de crescimento do produto. De qualquer forma, o caráter “perverso” é menos nítido do que o ocorrido com os Municípios do interior.

QUADRO VI.5

RECEITA PRÓPRIA EM CRUZEIROS DE 1969 *PER CAPITA*

R e g i õ e s	A n o s					
	1965	1966	1967	1968	1969	1970
NORTE	41,17	38 19	14,72	12,17	12 49	21,29
<i>Grupo I</i>	48,07	43,00	15,97	13,20	13 83	23,26
Manaus	—	30,71	14 68	15,32	13 09	15,60
Belém	48,07	48,74	16,57	12,18	14,18	27,00
<i>Grupo II</i>	19,48	10 97	10,63	8,83	8,17	14,07
Porto Velho	15 61	9 98	7,71	7,89	9 91	12,02
Boa Vista	45,64	—	22 64	21,46	15,30	—
Macapá	—	—	9 97	4,71	—	6,98
Rio Branco	10,78	12,01	8,78	8,28	11,60	23,56
NORDESTE	41,78	44 66	17,64	19,86	22 79	38,40
<i>Grupo I</i>	47,60	50 20	20,62	23,60	27,55	46,61
Fortaleza	36 49	34,09	10,47	8,23	12,46	—
Recife	54 43	59,95	17,36	17 54	20,55	40,18
Salvador	48 90	52 57	32,60	42,93	47,71	53 38
<i>Grupo II</i>	16,93	22 71	6,90	8 27	8,95	8,00
São Luís	25 59	30 67	8,59	10,10	10,23	—
Teresina	12 83	13,56	4,94	6,13	7,44	8,00
<i>Grupo III</i>	34,60	38 35	13,78	14,09	15 03	15,75
Natal	34,38	35 67	16,05	16,11	9,24	11,58
João Pessoa	45,02	26,45	9,88	11 46	9,45	—
Maceió	39,50	46,86	15,14	15,75	19 29	—
Aracaju	41,55	44,85	13,42	12,06	23,83	21,77
CENTRO-OESTE	24,89	31,06	20,54	26,04	22 69	—
Cuiabá	9,93	7 56	7,39	15,53	23,17	—
Goiânia	29,61	38,22	24,40	29,02	22,56	—
SUDESTE	57,85	76 07	62,31	69,22	67 72	—
<i>Grupo I</i>	54,61	70 36	36,02	41,23	41,42	59,83
Belo Horizonte	47,21	66 55	31,96	37,78	38,40	63 97
Vitória	63 70	68,21	32,78	40,82	43 07	39,11
Niterói	75,40	84,01	51,43	53,73	51,87	52 65
<i>Grupo II</i>	—	—	—	—	—	—
São Paulo	61,09	81,77	88,59	97,21	94,01	—
SUL	60,07	57,27	36,44	39,57	43,97	85,84
Curitiba	56 43	63,13	39,26	42,48	45 86	87,09
Florianópolis	26,71	27 55	20,66	23,02	27,00	—
Porto Alegre	67,54	58,35	35,75	40,24	45,36	84,98
BRASIL	52,18	62,52	49,04	53,81	53,78	50,58

FONTE: SEF/MF.

Os efeitos sobre a composição da despesa municipal não apresentam surpresas quando se têm em mente os resultados conhecidos para os demais Municípios. As diferenças decorrerão apenas do fato de as elevações de receitas não serem nem generalizadas nem tão pronunciadas. O Quadro VI.8 expõe as médias dos biênios 1965-66 e 1968-69 para as relações mais importantes das funções com a despesa total.

Como as variações de receitas não foram, em geral, substanciais, não se percebem modificações de vulto. É digna de nota, contudo, a queda ocorrida na relação governo e administração geral/despesa total, que só não se verificou no Grupo III do Nordeste. Maiores níveis de dispêndio permitem alcançar economias de escala nas funções burocráticas, o que pode ser entrevisto no referido quadro: os menores percentuais correspondem, quase sempre, às mais elevadas receitas.

As despesas em educação elevam sua posição relativa em 6 dos 9 grupos, ocorrendo precisamente o inverso com as despesas de saúde, de maneira que não se verifica uma diversificação do dispêndio em decorrência da reforma: a concentração nas funções tipicamente municipais permanece no mesmo nível. É observável, aliás, o caráter residual das funções educação e saúde e saneamento: no que toca à primeira, em apenas um grupo tem-se um percentual superior a 13%; o mesmo grupo apresenta o maior dispêndio relativo da outra função: cerca de 7% da despesa total.

As duas funções que correspondem mais precisamente aos serviços municipais (viação, transporte e comunicações e serviços urbanos) elevaram sua proporção em 6 dos 9 grupos, indicando que o nível de oferta vigente antes da reforma não era considerado satisfatório. Permanece, dessa forma, a concentração: em 6 dos 9 grupos, respondem por mais de 40% da despesa total, os quais, somados ao percentual relativo à manutenção do aparelho burocrático, dão uma idéia clara da destinação dos recursos. A receita das capitais é dedicada aos encargos tipicamente urbanos, não se permitindo a absorção de novas atribuições. O fenômeno é notável, por exemplo, em São Paulo, cuja receita *per capita* mais que dobrou e ao mesmo tempo elevou-se a participação das duas funções acima referidas, baixando as outras três que foram discriminadas.⁹

Como já foi salientado, as heterogeneidades entre as capitais são

⁹ Dir-se-ia que São Paulo, com sua especificidade de gigantesca metrópole, não é um exemplo generalizável, mas é preciso lembrar que sua receita *per capita* é o dobro da que se lhe segue, o que poderia cobrir todo o dispêndio adicional que se requer.

QUADRO VI.6

COMPARAÇÃO DAS COTAS-PARTES DOS IMPOSTOS DE RENDA E DE CONSUMO COM A COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM CRUZEIROS DE 1969 PER CAPITA

R e g i õ e s	A n o s					
	C/P 1965	IR + IC 1966	1967	1968	C/P FPM 1969	1970
NORTE	0,12	0,17	4,05	5,78	6,02	2,63
<i>Grupo I</i>	0,02	0,01	4,62	4,47	4,27	3,60
Manaus	—	0,16	3,43	10,66	7,61	6,38
Belém	0,06	0,07	3,39	4,06	3,16	5,85
<i>Grupo II</i>	0,36	0,59	6,17	4,49	10,60	8,88
Porto Velho	—	0,56	2,71	5,62	5,32	3,22
Boa Vista	1,09	—	3,97	8,60	7,01	—
Macapá	—	—	2,63	5,86	—	3,41
Rio Branco	0,40	0,62	14,52	—	28,84	20,52
NORDESTE	0,04	0,05	5,35	7,08	6,19	4,83
<i>Grupo I</i>	0,02	0,01	4,62	4,47	4,27	3,60
Fortaleza	0,04	0,06	4,60	3,41	5,80	—
Récife	0,03	—	2,61	4,77	2,94	3,02
Salvador	—	—	6,87	5,06	4,40	4,23
<i>Grupo II</i>	0,04	0,09	7,76	14,58	11,99	10,83
São Luís	0,08	0,18	8,05	13,74	12,05	—
Teresina	—	0,01	7,44	15,56	11,93	10,83
<i>Grupo III</i>	0,12	0,17	6,39	11,37	9,19	7,45
Natal	0,13	0,19	5,76	9,86	6,38	5,93
João Pessoa	0,07	0,20	5,54	12,01	10,16	—
Maceió	0,13	0,18	5,50	11,17	8,92	—
Aracaju	0,19	0,12	9,68	13,08	12,49	9,65
CENTRO-OESTE	0,23	0,22	5,52	6,77	4,69	—
Cuiabá	0,71	0,49	8,90	21,08	15,88	—
Goiânia	0,08	0,15	4,53	2,71	1,62	—
SUDESTE	0,03	—	1,60	3,12	2,94	—
<i>Grupo I</i>	0,04	0,02	3,12	5,92	4,86	4,36
Belo Horizonte	—	—	2,56	4,75	3,28	3,19
Vitória	0,26	0,35	9,81	20,52	21,85	18,36
Niterói	0,10	—	2,46	4,30	3,86	3,03
<i>Grupo II</i>	0,01	—	0,07	0,31	1,01	—
São Paulo	0,01	—	0,07	0,31	1,01	—
SUL	0,04	0,05	2,47	2,21	2,51	1,58
Curitiba	0,06	0,08	1,77	—	—	0,67
Florianópolis	0,23	0,32	6,96	7,06	11,26	—
Porto Alegre	—	—	2,13	2,92	2,83	2,22
BRASIL	0,05	0,05	2,66	3,69	3,60	4,34

FONTE: SEF/MF.

certamente mais notáveis do que as semelhanças. Carece de sentido, assim, examiná-las minuciosamente a nível de *cross-section*, pois as comparações entre Porto Velho e São Paulo, por exemplo, são absolutamente infrutíferas. Pode-se, no entanto, revelar os pontos de contato que fazem com que as capitais se diferenciem dos demais Municípios.

Em primeiro lugar, observa-se uma menos forte correlação entre receitas públicas e nível de atividades, alargando as fontes de suprimento dos recursos. Um dos fatores que concorrem para essa situação, já aludido, é a mais elevada produtividade do imposto sobre serviços, cuja arrecadação em 7 dos 9 grupos representava mais de 30% do total da receita de impostos. Recorda-se que em poucos estratos dos Municípios do interior o percentual superava os 20%.

Como uma das conseqüências, observam-se geralmente relações receita própria/receita total mais elevadas: de 22 capitais, em 18 a relação aproxima-se ou supera os 40%, e em 8 é maior do que 50%. Assim, não obstante a queda ocorrida na receita própria, os níveis de dependência não se elevaram tanto quanto no caso dos Municípios do interior.

Pode-se ainda relacionar esse fato à menor pujança do FPM das capitais: em 1970, por exemplo, em apenas duas capitais a relação cota FPM/receita total era superior a 30% e em nenhuma delas ultrapassava 40%. Dessa forma, os recursos do FPMc não atingem importância crucial senão em poucas capitais, como Teresina e Rio Branco. Em oito capitais (as cidades mais importantes), as cotas-partes não têm representado sequer 10% da receita total, não se caracterizando, portanto, como uma importante fonte de receita. Assim, não obstante devesse o efeito redistributivo mostrar-se mais compensador, em quase todas as capitais as transferências de ICM são mais significativas do que as do FPM; as exceções são as capitais dos territórios e Teresina.

Dada a menor importância relativa desses recursos, as vinculações estabelecidas serão quase sempre inócuas, no sentido de que estarão sendo automaticamente cumpridas. É curioso observar, aliás, que das 15 capitais cujos balanços de 1970 estão disponíveis (primeiro ano de vigência das vinculações), seis apresentam mais baixas relações despesa educação/despesa total, isto é, destinaram para essa função uma parcela menor que a do ano anterior, quando inexistia a obrigatoriedade do dispêndio.

Verifica-se, assim, uma maior diversificação das fontes de recursos, vale dizer, nenhuma delas é responsável por elevada parcela do total. Isso parece configurar uma situação mais desejável do que a contrária, isto é, Municípios totalmente dependentes do FPM ou

do ICM. Note-se, contudo, que se trata somente de um aspecto operativo do sistema; daí não se infere que as capitais estejam em melhor situação financeira do que os demais Municípios, pois não só os níveis de receita daquelas não são necessariamente mais elevados, como maiores populações significam simultaneamente maior procura de serviços públicos usuais e adição de novos itens, praticamente inexistentes em cidades de 50 000 habitantes ou mesmo mais. Em outras palavras, é possível, por exemplo, que cidades de 1 milhão de habitantes auferam receitas *per capita* bastante superiores às das demais e ainda assim não consigam prover tais serviços a um nível satisfatório. Infelizmente, não se conhece com precisão a procura dos bens públicos e semipúblicos, havendo apenas indícios, os quais, todavia, não são suficientes para que se efetuem comparações com a oferta.

Não há dúvida, porém, de que certos desníveis permitem que se vislumbre uma precária situação para algumas capitais: Manaus, por exemplo, contava em 1970 com uma receita total *per capita* da ordem de Cr\$ 56,00, enquanto a de Natal, com população ligeiramente inferior, não passava de Cr\$ 29,00, certamente um valor muito baixo para que qualquer cidade possa apresentar um desempenho administrativo eficiente.

É somente através do FPM das capitais que se poderia tentar uma modificação de tais valores, visto que as outras fontes de receita não têm caráter redistributivo. Já foi descrita a mecânica de distribuição do FPMc, ficando patente o aspecto redistributivo, não obstante algumas imperfeições. A utilização da renda *per capita* do Estado é a

QUADRO VI.7

TAXA DE VARIAÇÃO DA RECEITA TOTAL PER CAPITA 1968-69/1965-66 E ARRECADAÇÃO PER CAPITA DO ICM — 1969

Região	Grupo	Arrecadação ICM (Cr\$)	Ordem	Taxa de Variação		
				da Receita Per Capita	Total Ordem (%)	
Norte	I	13.74	5	—	10,00	9
Norte	II*	0.74	9	+	40,00	5
Nordeste	I	24.04	4	+	14,00	7
Nordeste	II	10.12	8	+	56,00	3
Nordeste	III	13.60	7	+	6,00	8
Centro-Oeste	—	15.16	6	+	58,00	2
Sudeste	I	25.43	3	+	16,00	6
Sudeste	II	77.71	1	+	125,00	1
Sul	—	42.87	2	+	43,00	4

FONTE: SEF/MF.

* Não inclui Macapá.

que transparece de imediato, dada a variabilidade da importância relativa da capital. De maneira geral, entretanto, a transposição não se revela defeituosa. Recente trabalho ¹⁰ compara tais estimativas com a cota-parte do ICM *per capita*, chegando à conclusão de que a substituição do indicador não alteraria substancialmente os coeficientes do FPMc.

Verifica-se que para algumas capitais o indicador renda interna estadual *per capita* representa uma superestimativa, o que evidentemente acarreta uma diminuição nas cotas. Florianópolis, Cuiabá e Natal são três claros exemplos da alternativa referida: em todos os três Estados, há cidades de porte semelhante que fazem com que a atividade econômica se apresente mais desconcentrada. Quando se calculam as cotas *per capita*, entretanto, conclui-se que as modificações não são significativas.

Há um ponto, também abordado no trabalho citado, que parece ser mais importante e que diz respeito à maneira como é introduzido o fator população. Como se viu, todas as capitais que contém mais de 5% do total da população das capitais terão o mesmo coeficiente (relativo à população), igual a 5. De um lado reduzem-se as cotas de São Paulo e Rio de Janeiro, o que representa um reforço do objetivo redistributivo. Por outro, penalizam-se cidades como Recife e Salvador, cujas cotas *per capita* em 1969 foram, respectivamente de Cr\$ 3,00 e Cr\$ 4,00, enquanto Vitória recebia cerca de Cr\$ 22,00.¹¹ Pode-se argumentar que não se trata de fato de uma penalização, já que o objetivo redistributivo está sendo atendido por intermédio do outro fator; no entanto, não há dúvida de que o mesmo coeficiente para cidades cuja população varia de 1 a 5 milhões implica não se reconhecerem elevações da procura a partir desses níveis.

A reformulação do critério, por outro lado, poderia trazer um efeito redistributivo “perverso”: se se estabelecem coeficientes diferenciados segundo a população, inexistindo tetos, elevar-se-ão as cotas de São Paulo e Rio de Janeiro. Ainda que o teto atinja apenas essas duas, elevar-se-ão as cotas de Porto Alegre e Belo Horizonte, simultaneamente com Recife e Salvador. Estas considerações, em suma,

10 Secretaria da Receita Federal/Ministério da Fazenda e IPE/USP, *Um Aspecto da Reforma Tributária Nacional: O Fundo de Participação*. (São Paulo, s. ed., 1971), pp. 84-86.

11 Deve ser notado que o dado da renda interna *per capita* do Espírito Santo utilizado pelo TCU não coincide com a estimativa da FGV, quando se adota para a população o valor obtido por interpolação dos resultados dos Censos de 1960 e 1970. As diferenças advêm de ter o TCU utilizado nos seus cálculos estimativas da população baseadas nas taxas de crescimento da década 50-60, o que acarretou uma superestimativa daquelas populações.

não vêm senão ressaltar um fenômeno claríssimo: qualquer critério genérico deixará de atender a eventuais peculiaridades, por força de sua própria generalidade.

A nível municipal, além disso, não se pode esquecer que a pressão populacional é bem mais atuante; um critério mais fortemente redistributivo não levaria em consideração os gigantescos problemas urbanos das metrópoles modernas, na medida em que o fator população se tornasse menos relevante. Não há evidências de que as grandes cidades estejam em condições de dispensar alguma parcela de recursos, ainda quando sua receita *per capita* supera a média nacional, de modo que qualquer alteração deveria ser cautelosa, pois já se tem presente o objetivo redistributivo e os diferenciais têm amplitude inferior aos dos Estados e aos dos Municípios do interior.

Sugerem-se, concretamente, apenas duas reformulações: ao invés de se utilizar o indicador renda interna *per capita* do Estado, seja adotada a cota-parte do ICM *per capita*. Embora as alterações não venham a ser substanciais, algumas distorções serão corrigidas, apresentando a vantagem adicional de serem estimativas mais simples, disponíveis num mais curto espaço de tempo. Além disso, como se trata de um tributo estadual, não haveria o inconveniente de vinculá-lo à receita municipal.

Verifica-se, além disso, que englobar no mesmo fator de população — igual a 2 — cidades com cerca de 40.000 habitantes, como Boa Vista, e outras com mais de 350.000, como Goiânia, acarreta uma elevação desproporcional das cotas *per capita* das primeiras, o que, não obstante o incidental caráter redistributivo, é injustificado, dadas as menores necessidades dos Municípios de população reduzida. Não há dúvida, porém, de que nas proximidades dos 150.000 habitantes o critério já se justificaria, de modo que se propõe aqui a introdução de um novo fator de população — igual a 1 — para cidades cuja população representa até 0,5% do total dos habitantes das capitais. No intervalo 0,5%-2%, o fator seria 2 e daí em diante não ocorreriam alterações. O Quadro VI.9 expõe o novo critério, com as alterações propostas.

Utilizando-se as cotas-partes *per capita* do ICM, os diferenciais se elevam bastante: a maior cota *per capita* é cerca de 600 vezes superior à mais baixa em 1969 (os dados para 1,70 reduziriam a amplitude do intervalo); julgou-se conveniente elevar o fator redistributivo máximo, que passa agora a ser 3, mantendo-se o valor mínimo. Por outro lado, amplia-se a faixa que é penalizada, visto que há apenas quatro capitais cujos níveis são superiores à média; assim, todas as quatro devem possuir coeficiente de renda inferior a 1, pois, embora existam diferenças entre elas, as semelhanças são mais acentuadas. O

Quadro VI.10 mostra a nova maneira de cálculo do fator representativo do inverso da renda.

Procurou-se, com a reformulação do critério, atender às desigualdades apontadas através dos níveis de ICM, de modo que a partir do inverso 0,0260 (correspondente a cerca de 40% da média nacional), o fator cresce mais rapidamente. Embora não sejam modificações profundas, acredita-se que a distribuição proposta seria mais consistente com os objetivos do Fundo. Com isso, alterar-se-iam alguns coeficientes de maneira substancial: Fortaleza, por exemplo, teria um acréscimo de 40%.

O tema a ser discutido, no que toca à modificação sugerida, é a aplicabilidade do indicador ICM *per capita*, em vez da renda estadual *per capita*. Como foi dito, a imprecisão deste último se fundaria, evidentemente, no fato de as capitais não refletirem a média estadual. Esta divergência, por sua vez, está relacionada a dois fenômenos: i) a importância relativa das capitais no contexto estadual; e ii) a composição dos produtos municipal e estadual. Na primeira alternativa tem-se o caso de cidades cuja principal função é a de sede do governo, distribuindo-se as atividades econômicas por outros Municípios, de porte semelhante: Florianópolis e Cuiabá, por exemplo. No segundo, tem-se a dualidade atividades industriais e atividades rurais, cabendo às capitais a primeira delas: São Paulo e Recife aqui se enquadrariam, fazendo com que a renda *per capita* do Município seja superior à média estadual. Parece razoável, portanto, julgar que o ICM seja um indicador mais fidedigno do nível de produto municipal, ainda que poucas capitais tenham produção agrícola significativa. Não há dúvida, porém, de que não estão eliminadas as distorções, pois outras surgiriam: está-se supondo, por exemplo, que a eficiência do aparelho arrecadador não varia segundo as unidades federadas, o que é obviamente uma hipótese irrealista. Os valores relativos a uma e outra medida podem ser comparados no Quadro VI.11, concluindo-se, como já foi dito, que as diferenças embora infreqüentes, existem, o que é um reforço à idéia de que deve ocorrer a substituição do critério. O coeficiente de correlação ordinal é da ordem de 0,76, significante a 1%. Precisamente por isso é que o ICM *per capita* torna-se seguro, parecendo, assim, ser um indicador melhor.

Note-se que, tal como foi visto em relação aos Municípios do interior, o fato de se tratar de um tributo estadual garante a impossibilidade de manipulação na arrecadação, de tal forma que o indicador fiscal se transforma, efetivamente, num indicador econômico, como uma *proxy* do nível de produto.

Finalmente, convém recordar outra possível fonte de oposição à substituição, qual seja a de que nem todas as atividades geradoras

QUADRO VI.8

EVOLUÇÃO DA IMPORTÂNCIA RELATIVA DAS DESPESAS
POR FUNÇÕES/DESPESA TOTAL.

Em percentagem

Região e Grupo	R e l a ç ã o				
	Governo e Adm. Geral	Viação e Trans- porte	Educação e Cultura	Saúde e Sanea- mento	Serviços Urbanos
Norte-Grupo I	22,12	7,10	4,81	5,44	50,88
	15,10	13,22	5,68	3,37	38,51
Norte-Grupo II	36,27	28,40	2,44	0,52	24,28
	27,68	16,47	2,43	0,39	44,71
Nordeste-Grupo I	47,17	1,73	5,42	3,29	21,83
	25,86	0,08	5,93	3,91	28,61
Nordeste-Grupo II	39,59	17,38	9,48	5,19	20,00
	25,42	1,90	13,01	7,31	36,37
Nordeste-Grupo III	28,91	4,16	6,81	6,47	31,35
	33,30	3,21	10,06	5,72	26,86
Centro-Oeste	25,78	3,25	10,71	1,68	51,41
	18,30	10,82	10,35	2,24	48,96
Sudeste-Grupo I	13,32	0,30	5,89	4,42	31,19
	8,30	18,29	6,19	4,10	28,58
Sudeste-Grupo II	9,12	2,75	14,50	5,39	49,49
	7,60	10,31	10,33	4,90	55,25
Sul	25,95	5,07	6,97	5,59	31,67
	16,38	5,03	7,60	5,30	34,58

FONTE: Balanços dos Municípios das capitais, 1965, 1966, 1968, 1969 — SEF/MP.

OBS.: Cifra superior — média 1965-66.

Cifra inferior — média 1968-69.

de renda se enquadram nas “operações tributáveis” do ICM e, portanto, pode ocorrer um viés das estimativas. Espera-se, em primeiro lugar, que os eventuais desvios se compensem, ainda mais que as atividades do setor terciário sobre as quais não incide o ICM têm caráter “derivado”, isto é, apresentam forte correlação positiva com o nível de produto. Além disso, verifica-se que os diferenciais de ICM *per capita* e da renda interna *per capita* dos Estados praticamente se equivalem, o que é mais um indício da confiabilidade do índice.

QUADRO VI.9

CÁLCULO DO FATOR REPRESENTATIVO DA POPULAÇÃO

Participação Percentual do Município	Fator
I. Até 0,49%	1
II. De 0,49% a 5%	
a) de 0,49% a 2%	2
b) para cada 0,5% ou fração excedente, a partir de 2%	0,5
III. Acima de 5%	5,0

QUADRO VI.10

CÁLCULO DO FATOR REPRESENTATIVO DO INVERSO DO ICM *PER CAPITA*

Inverso do Índice	Fator
até 0,0080	0,4
De 0,0080 até 0,0090	0,6
De 0,0090 até 0,0100	0,8
De 0,0100 até 0,0120	1,0
De 0,0120 até 0,0140	1,2
De 0,0140 até 0,0200	1,4
De 0,0200 até 0,0240	1,6
De 0,0240 até 0,0260	1,8
De 0,0260 até 0,0330	2,0
De 0,0330 até 0,0450	2,5
Acima de 0,0450	3,0

QUADRO VI.11

COTA-PARTE DO ICM *PER CAPITA* E RENDA *PER CAPITA*
DO ESTADO

Capital	ICM pc (1969)	Ordem	Renda Interna pc (1968)	Ordem
Porto Velho	0,12	25	—	—
Rio Branco	2,46	22	—	—
Manaus	19,67	10	589,54	9
Boa Vista	0,12	24	—	—
Macapá	2,40	23	—	—
Belém	13,85	14	547,27	11
São Luís	13,12	16	286,49	20
Teresina	6,60	21	245,39	21
Fortaleza	12,01	18	408,61	17
Natal	10,37	20	458,28	15
João Pessoa	12,68	17	350,55	19
Recife	32,45	5	534,66	12
Maceió	16,57	11	373,50	18
Aracaju	15,11	13	447,33	16
Salvador	25,18	7	460,19	14
Belo Horizonte	26,25	6	706,43	7
Vitória	22,91	9	647,31	8
Niterói	23,46	8	859,04	4
Rio de Janeiro	56,46	2	2.246,18	1
São Paulo	77,71	1	1.661,55	2
Curitiba	38,19	4	766,97	5
Florianópolis	13,21	15	762,26	6
Porto Alegre	50,71	3	1.059,11	3
Cuiabá	11,27	19	530,57	13
Goiânia	15,83	12	559,42	10

FONTES: ICM — Balanços Municipais, 1969 (cotas recebidas).

Renda — FGV/IBRE, novas estimativas.

Conjuntura Económica

População: interpolação dos dados dos Censos de 1960 e 1970.

Subsidiariamente, sugere-se que os valores *per capita* e os dados de população, isto é, os elementos de cálculo de ambos os fatores se refiram a um mesmo ponto no tempo, já que população e nível de produto *per capita* apresentam certa interdependência. Parece preferível utilizar dados menos atualizados, mas homogêneos no tempo, do que trabalhar com dois conjuntos de valores relativos a uma mesma variável, isto é, população, como vem sendo feito pelo TCU. Naturalmente, trata-se apenas de um aspecto operativo, que não se confunde com a avaliação do critério em si.

Cabe uma referência sumária, finalmente, às vinculações legais estabelecidas na legislação. Já se examinaram suas implicações e seus efeitos sobre as finanças públicas dos Municípios do interior, bastando dizer que o fenômeno se repete aqui com maior intensidade: a menor importância relativa do FPMc torna inócua a obrigatoriedade de dispêndio para a maioria das capitais, com exceção de Rio Branco e Teresina, onde a cota representava, em 1969, mais de 40% da receita total.

Como a exigência de contrapartida também se afigura indesejável, dada a necessidade de recursos nos serviços urbanos municipais, cuja oferta certamente não se encontra em equilíbrio com a procura na maior parte das capitais, a decorrência lógica das conclusões a que se chegou parece ser a recomendação no sentido de se abolirem as vinculações a funções, mantendo-se apenas a referente às despesas de capital.

Finalmente, à guisa de conclusão, deve-se recordar que aqui também emergem os problemas relativos às áreas metropolitanas, cujas cidades centrais são as capitais mais importantes. Qualquer medida reestruturando administrativamente as regiões metropolitanas deverá repercutir em ambos os Fundos de Participação, que se constituirão numa das fontes de recursos.

APÊNDICE OBSERVAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA UTILIZADA

A.1 Os Municípios do Interior: Considerações Sobre a Amostra Utilizada

A análise realizada baseou-se em uma amostra de 549 Municípios, estratificados segundo níveis de população e de receita própria, por regiões. A estratificação não obedece precisamente à do universo, no sentido de que há uma ligeira preponderância dos Municípios mais populosos, já que estes, por abrigarem parcela majoritária da população, são por certo mais importantes.

A amostra com que se trabalhou resulta de uma ligeira modificação da que foi preparada pelo estatístico Lindolfo Casal e que continha 730 Municípios. Esta foi extraída de um universo de cerca de 3.900 Municípios para os quais havia informações de receita tributária do ano de 1967 na Subsecretaria de Economia e Finanças (SEF) do Ministério da Fazenda.

Seu dimensionamento foi feito de forma que não se perdesse representatividade, mesmo a nível regional; para isto classificaram-

se os Municípios segundo suas regiões geográficas¹ e, para cada uma delas, segundo as seguintes classes de receita tributária e número de habitantes:

Receita Tributária		Número de Habitantes	
	Cr\$ 10 000,00 (1)		2 000 (a)
Cr\$ 10 000,00	Cr\$ 20 000,00 (2)	2 000	5 000 (b)
Cr\$ 20 000,00	Cr\$ 50 000,00 (3)	5 000	10 000 (c)
Cr\$ 50 000,00	Cr\$ 100 000,00 (4)	10 000	20 000 (d)
Cr\$ 100 000,00	Cr\$ 500 000,00 (5)	20 000	50 000 (e)
Cr\$ 500 000,00	(6)	50 000	(f)

No decorrer do trabalho, referimo-nos aos estratos pelo número — classe de receita tributária — e letra — classe de população.

Sendo um dos objetivos comparar a evolução das finanças municipais, era imprescindível que se tivesse a mesma composição para os estratos ao longo dos anos analisados (1965, 1966, 1968 e 1969). Atendendo a esse requisito, selecionou-se a amostra pelos valores de receita e população referentes ao ano de 1967. Fica patente que essa forma de estratificação apresenta o inconveniente da não imobilidade das duas categorias. O ano de 1967, como intermediário dos anos analisados, minimiza os diferenciais de posicionamento dos Municípios por estrato, entre os anos; entretanto, é óbvio que aqueles Municípios que se encontrassem próximos aos limites de classe tanto de uma ou outra categoria, nos anos anteriores ou posteriores ao ano-base, certamente pertenceriam a outro estrato. Essa deficiência, entretanto, não se apresenta como empecilho à análise e é preferível à sua alternativa, a diferença de composição de estratos, que impossibilitaria a comparação entre os anos.

A estratificação por classe de população apresenta ainda outro inconveniente, pois a amostra foi selecionada com base nas estimativas do IBGE antes de estarem disponíveis as tabulações da Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1970 e os valores *per capita* dos

1 Foram consideradas as regiões definidas pelo IBGE, separando-se o Estado de São Paulo da Região Sudeste a fim de atender às suas especificidades.

itens de balanço foram calculados pelos novos resultados. Aqui os problemas são diminutos, pois raramente ocorreu o Município estar fora da classe de população que lhe fora atribuída para 1967.

Como se disse inicialmente, essa amostra original foi ligeiramente transformada por não estarem disponíveis na SEF os balanços de vários Municípios que dela faziam parte, para os quatro anos da análise simultânea. Era necessário que a composição dos estratos e, por conseguinte, da amostra, não diferisse segundo o ano que se tomasse, sem o que se invalidariam as conclusões.

Tentou-se cobrir as falhas através de substituições, as quais foram todas realizadas segundo os critérios originais de seleção, mas ainda assim não foi possível completar o quadro, de modo que permanecesse a dimensão estabelecida. A falta de informações conjugada à pequenez de alguns estratos obstaculizaram a perfeita substituição dos Municípios falhos, dada a inexistência de opções dentro do estrato.

Procurou-se, então, redimensionar a amostra, aproveitando-se o esquema original. Dentre algumas alternativas que foram examinadas, optou-se por fundir as Regiões Norte e Centro-Oeste, na suposição de que elas não apresentam uma realidade muito diversa.² Com isso, pôde-se reduzir o tamanho da amostra sem que esta perdesse representatividade a nível regional, pois uma vez que se consideram as Regiões Norte e Centro-Oeste como uma única, pode-se diminuir o número de Municípios em relação ao que a elas caberia se estivessem separadas.

Ocorre, porém, que as falhas não se localizavam exclusivamente nas regiões citadas, embora nelas predominassem, o que significa que nem sempre se manteve o número de Municípios previsto originalmente. Em alguns estratos regionais pode-se ter dúvidas acerca da representatividade, sem que se estenda o fenômeno a nível nacional, pois as lacunas perdem sua significação. Evitou-se, por isso, que a análise se apoiasse nas informações contidas nos estratos regionais, utilizando-as apenas quando aparentemente não envolviam distorção de vulto.

A não correspondência entre a estratificação da amostra e a do universo não acarreta perda de representatividade; contrariamente, aproxima-a da realidade, pois faz elevar a parcela da população con-

2 O apoio a esta hipótese é imediato: em ambas as regiões, os Municípios têm grande superfície e reduzida população, com semelhantes níveis e composição do produto. Parte de ambas, finalmente, integra a Região Amazônica.

tida na amostra. Uma vez que os Municípios variam segundo a população, não é o seu número que importa, mas sim a população que lhes corresponde. Se se concluir, por exemplo, que 100 Municípios de população igual a 2.000 habitantes não oferecem determinado serviço, mas 10 Municípios com população de 100.000 o fazem, deve-se levar em consideração a quantidade de pessoas que efetivamente o usufruem e não a quantidade de Municípios correspondente. Não há, portanto, distorções ocasionadas por esse desvio da estratificação. Os Quadros A.1 e A.2 comparam o universo e a amostra, segundo as modalidades de estrato, podendo-se verificar o fenômeno a que se aludiu. A não correspondência precisa traz outra consequência: os 14% de Municípios que compõem a amostra devem ser responsáveis por cerca de 70 a 80% das receitas municipais, o que também se constitui em uma vantagem, no sentido de que se estarão captando todas as características de finanças municipais. Em outras palavras, a amostra foi conduzida no sentido de refletir o desempenho das unidades mais relevantes e não das mais frequentes.

As conclusões a que se chegou, portanto, podem ser encaradas como expressando a realidade municipal brasileira e é nesse sentido que importa a representatividade da amostra. Deve-se ficar atento somente para eventuais distorções que poderiam ocorrer nos estratos de reduzida população, que ocupam na amostra lugar menos destacado do que no universo.

Foram trabalhados 35 itens de balanço, computando-se os valores *per capita*³ a preços constantes de 1969.⁴ A transformação da série de valores correntes fazia-se absolutamente necessária, dados os níveis de elevação dos preços no decorrer do período. Não se ignora, contudo, que as diferenciações regionais a nível municipal são suficientemente significativas para que a aplicação de um índice nacional traga algumas distorções: a evolução dos preços certamente não é a mesma em todos os Municípios. No entanto, deve-se lembrar que, ao longo de um quinquênio, as diferenças deverão reduzir-se. A par disso, este era o único procedimento possível, sendo preferível à utilização dos valores correntes. O nível de agregação dentro do esquema contábil da Lei nº 4 320 (Anexos III e IV) variou de acordo com as necessidades do trabalho e com as possibilidades de acesso à informação. Sua descrição, bem como a das 47 relações calculadas entre os itens, encontram-se nos Anexos I e II.

3 A população foi estimada através da taxa geométrica de crescimento de cada Município no período 1960-70.

4 Utilizou-se a coluna 2 do índice geral de preços — disponibilidade interna — calculado pela Fundação Getúlio Vargas.

QUADRO A.1

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO O ESTRATO DE POPULAÇÃO E RECEITA TRIBUTÁRIA — 1967

Receita Tributária	(Cr\$)	P o p u l a ç ã o						Total	
		≤ 2 000 (a)	> 2 000 ≤ 5 000 (b)	> 5 000 ≤ 10 000 (c)	> 10 000 ≤ 20 000 (d)	> 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)		
≤ 10 000,00	(1)	51	401	551	442	158	5	1 608	
		1	10	14	11	4	0	41	
> 10 000,00	(2)	3	75	194	187	90	8	557	
≤ 20 000,00		0	2	5	5	2	0	14	
> 20 000,00	(3)	2	55	185	234	181	9	666	
≤ 50 000,00		0	1	5	6	5	0	17	
> 50 000,00	(4)	4	13	92	158	146	19	432	
≤ 100 000,00		0	0	2	4	4	0	11	
> 100 000,00	(5)	0	7	31	118	251	64	471	
≤ 500 000,00		0	0	1	3	6	2	12	
> 500 000,00	(6)		2	4	7	32	98	143	
			0	0	0	1	3	4	
Total		60	553	1 057	1 146	858	203	3 877	
		2	14	27	30	22	6	100	

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cifra superior — valor absoluto.

Cifra inferior — valor relativo.

QUADRO A.2

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA, SEGUNDO CLASSES DE POPULAÇÃO E RECEITA TRIBUTÁRIA — 1967

Receita Tributária	(Cr\$)	População						Total
		≤ 2 000 (a)	≥ 2 000 ≤ 5 000 (b)	≥ 5 000 ≤ 10 000 (c)	≥ 10 000 ≤ 20 000 (d)	≥ 20 000 ≤ 50 000 (e)	> 50 000 (f)	
≤ 10 000,00	(1)	6	27	42	56	30	0	161
		1	5	8	10	5	0	29
> 10 000,00	(2)	2	9	16	16	17	3	63
≤ 20 000,00		0	2	3	3	3	1	11
> 20 000,00	(3)	1	5	14	26	33	6	85
≤ 50 000,00		0	1	3	5	6	1	15
> 50 000,00	(4)	0	3	9	20	31	6	69
≤ 100 000,00		0	1	2	4	6	1	13
> 100 000,00	(5)	0	2	6	17	41	21	87
≤ 500 000,00		0	0	1	3	7	4	16
> 500 000,00	(6)	0	0	2	3	9	70	84
		0	0	0	1	2	13	15
Total		9	46	89	138	161	106	549
		2	8	16	25	29	19	100

FONTE: SEF/MF.

Obs.: Cifra superior — valor absoluto.

Cifra inferior — valor relativo.

Na Seção 5.3.3, referente às variações segundo as regiões, optou-se por agrupar alguns estratos de acordo com o grau de homogeneidade e representatividade que possuísem, buscando-se captar informações mais gerais do que as que seriam possíveis a nível de estrato por região e mais específicas do que as fornecidas pela simples divisão regional.

Eliminaram-se, pois, 11 dos 31 estratos, obtendo-se com isso 95% da amostra inicial. Os quatro agrupamentos de estratos assumiram as seguintes denominações:

i) Municípios de pequeno porte, tamanho 1 (Pcq. 1) — características: receita tributária inferior ou igual a Cr\$ 20 000,00 (classes 1 e 2); população superior a 2 000 e inferior ou igual a 10 000 habitantes (classes *b* e *c*);

ii) Municípios de pequeno porte, tamanho 2 (Pcq. 2) — características: receita tributária inferior ou igual a Cr\$ 20 000,00 (classes 1 e 2); população superior a 10 000 e inferior ou igual a 50 000 habitantes (classes *d* e *e*);

iii) Municípios de médio porte (Med.) — características: receita tributária superior a Cr\$ 20 000,00 e inferior ou igual a Cr\$ 100 000,00 (classes 3 e 4); população superior a 5 000 e inferior ou igual a 50 000 habitantes (classes *c*, *d* e *e*);

iv) Municípios de grande porte (Gde.) — características: receita tributária superior a Cr\$ 100 000,00 (classes 5 e 6); população superior a 10 000 habitantes (classes *d*, *e* e *f*).

Cabem aqui alguns comentários sobre a qualidade das informações com que se trabalhou, no sentido de sua confiabilidade e adequação à análise realizada. A fonte principal, como se sabe, foram os balanços municipais, adicionando-se alguns dados extraídos das Sinopses Preliminares do Censo Demográfico de 1970, como população (total e urbana), área, densidade.

Os balanços municipais são frequentemente criticados, por estarem civados de incorreções, involuntárias ou intencionais, caso em que se procuraria encobrir alguma malversação de recursos, provavelmente associada a infrações da legislação vigente. O repertório anecdótico a respeito é enriquecido sempre que se divulgam resultados de inspeções do Tribunal de Contas da União, o que certamente contribui para a fixação da imagem negativa dos balanços.⁵ Os erros involuntários, por sua vez, originar-se-iam de algumas incompreensões

5 A fiscalização das contas municipais pelo Tribunal de Contas da União tem origem recente: decorre expressamente da criação do FPM, iniciando-se, portanto, em 1967.

ou desconhecimento das normas de direito financeiro e contabilidade pública, notadamente da Lei nº 4 320 e as instruções que dela decorrem, em especial Portarias do Ministério do Planejamento.

A alternativa dos erros intencionais não será aqui levada em consideração, pois atribuir-se universalidade ao fenômeno é, pelo menos, uma visão excessivamente pessimista da integridade dos administradores municipais. Além disso, caso se aceite este julgamento, a lógica obrigará a estendê-lo às demais esferas do governo, visto que a administração municipal não possui essa especificidade absoluta. Caso se julgue que as possibilidades de corrupção se elevam nos menores Municípios — o que é discutível — a amostra não apresentaria distorções de vulto, já que estes perfazem reduzido percentual.

A alternativa que resta afigura-se como a mais provável, mas algumas qualificações devem ser estabelecidas. Inicialmente, invalidar os balanços municipais em decorrência dessas incorreções que eventualmente existiriam significa também alargar a amplitude do fenômeno a um nível certamente incompatível com o que indica o bom senso. Raciocinando por absurdo, aceitando-se tal ponto de vista estar-se-ia, conseqüentemente, reconhecendo um absoluto fracasso da Lei nº 4 320, urgindo, portanto, sua reformulação, que deveria assumir caráter radical, visto que não se crê na possibilidade de aceitação dos dados de balanço. Caso se julgue, mais uma vez, que as incorreções se localizam nos Municípios de pequeno porte, vale a observação já feita, acrescida de outra característica, que tende a diminuir as probabilidades de erro: não raro, tais Municípios contratam a elaboração da prestação de contas em escritórios especializados.

Finalmente, deve-se esperar que o correr dos anos, através da experiência acumulada, tenha contribuído para um melhor entendimento das normas de classificação, diminuindo a freqüência de erros. Nesse sentido, os dados do biênio 1968-69 seriam mais fidedignos do que os dos anos de 1965-66 e o presente trabalho apoiou-se naqueles para a análise das finanças públicas municipais. Recorreu-se ao biênio 1965-66 quando se quis comparar os dois sistemas tributários com ênfase óbvia nas variáveis de receita.

Isto posto, pode-se dizer que nada conduz à rejeição total dos dados de balanço; inversamente, informações valiosas podem ser deles extraídas. Não se desconhece, entretanto, a existência de incorreções que poderão induzir a conclusões errôneas; julga-se apenas que estarão localizadas, isto é, que não abrangem igualmente todas as variáveis de balanço e que a freqüência de acertos é superior à de

erros. Resta investigar, portanto, as variáveis onde parecem ser maiores as probabilidades de erros, o que poderá ser realizado através de uma análise das características das mais importantes categorias e funções e apoiando-se em trabalho realizado pelo IBAM,⁶ que procurou conhecer as fontes mais frequentes de equívocos, através de um levantamento por amostragem.

Recorda-se, inicialmente, que se trabalhou com duas categorias de dados: receita e despesa segundo as categorias econômicas e despesa realizada segundo as funções. As categorias econômicas utilizadas correspondem aos três dígitos da classificação de receita, desagregando-se apenas os impostos e as transferências correntes. No caso da despesa pelas categorias econômicas, foram selecionadas algumas das correspondentes aos três dígitos. No que toca à despesa por funções, finalmente, não houve desagregações, e excluíram-se três delas: administração financeira, recursos naturais e agropecuários e indústria e comércio, as quais, reunidas, não costumam representar mais que 10% da despesa total. Nesses itens, portanto, concentrou-se a análise.

Em primeiro lugar, a probabilidade de erro na demonstração da receita é efetivamente reduzida: não são cabíveis equívocos de interpretação em torno dos impostos predial ou sobre serviços; ou ainda de algum imposto com as taxas. O único campo potencial de incorreções seria a classificação entre as receitas correntes e de capital, o que se manifestaria, por exemplo, na contabilização da cota-parte do FPM, pois a obrigatoriedade de se dedicar 50% do montante recebido para as despesas de capital configura claramente essa parcela como transferências de capital⁷ e esta norma nem sempre tem sido seguida. Como não há interesse para a análise nessa discriminação, pode-se ignorar o problema.

No caso das categorias e funções de despesas, é bastante claro tratar-se de variáveis em que se elevam notavelmente as probabilidades de erros, por um conjunto de motivos que não cabe aqui discutir. No caso da classificação das despesas correntes e de capital, entretanto, não se deve esperar muitos equívocos; o trabalho do IBAM apontou um percentual de equívocos entre uma e outra categoria da ordem de 30%.⁸ Aparentemente, tratar-se-ia de um valor elevado, mas a pesquisa em foco elaborou um conjunto de questões

6 Cf. IBAM, *Classificação das Despesas Públicas* — Pesquisa a Nível Municipal, (s. ed., Rio de Janeiro, 1972).

7 Cf. Lei nº 4.320/64, Art. 11 § 2º.

8 Cf. IBAM, *op. cit.*, pp. 39-45.

para os administradores, as quais obviamente encerram um nível de dificuldade superior ao correspondente às questões mais freqüentes. Além disso, os 30% encontrados certamente perfarão um percentual muito mais baixo em termos de valor, pois as aquisições vultosas, em geral, não deixarão dúvidas. Finalmente, deve-se notar que esses 30% representam erros em ambos os sentidos, isto é, parte se anulará, de modo que a despesa de capital estaria apenas ligeiramente inflada devido a esses equívocos: avaliando-se pelo número de respostas, o efeito líquido seria uma elevação artificial das despesas de capital da ordem de 10%, o que, em termos de valor, deveria ser um percentual pouco significativo.

Os erros encontrados nas subcategorias foram ainda menos freqüentes (24%) e referem-se a itens cujo significado econômico é semelhante, não importando, portanto, em graves distorções.

As incorreções verificadas na classificação das despesas por funções revelaram-se mais freqüentes (67% das respostas erradas), mas os erros estão razoavelmente concentrados em algumas funções: viação, transportes e comunicações, bem-estar social (confundido em geral com governo e administração geral) e serviços urbanos. Tais equívocos não surpreendem e procurou-se levá-los em consideração no decorrer da análise, de forma a evitar conclusões errôneas, inclusive agregando-se, quando possível. Como o interesse maior se localizava nas funções que apresentam contrapartida real, em termos de oferta dos serviços públicos, pôde-se minimizar os efeitos de certas incorreções. Finalmente, a menor incidência de erros nas funções educação e saúde garante o aproveitamento dos dados, já que essas funções revestem-se de maior importância para a análise, dadas as atuais vinculações do FPM.

Parece lícito concluir, portanto, que se deveria tomar cuidados especiais sobretudo no que toca à análise da despesa por funções, mas nada leva a rejeitar liminarmente as informações contidas nos balanços municipais. Além disso, os erros se distribuem igualmente entre as regiões e as faixas de população, o que possibilita as comparações entre Municípios.

Ainda assim, julgou-se que os dados de despesas apresentavam alguns inconvenientes, os quais, se não impedem a análise, certamente exigem que se permaneça em certo nível de agregação, o que, por sua vez, é um obstáculo a um estudo mais aprofundado. Por isso e pela própria natureza do trabalho, dedicou-se maior atenção ao desempenho da receita, cujos dados são bem mais seguros.

Restaria examinar, em decorrência do que foi dito acima, os

inconvenientes causados pelo nível de agregação estabelecido e as prováveis interferências nos resultados a que se chegou.

No caso das variáveis de receita, o nível de agregação não constitui obstáculo, nem levará a conclusões errôneas. As discriminações que não se fizeram dizem respeito às taxas, receitas diversas e receitas de capital; dessas, somente a última poderia acrescentar informações relevantes, mas o desempenho municipal só se costuma alterar quando estão presentes as indenizações pela extração de petróleo, xisto e gás. A cota-parte do FPM foi automaticamente somada, para que não refletisse eventuais inconsistências de classificação, de maneira que se teria ausente apenas uma informação importante e, ainda assim, tratar-se-ia de Municípios facilmente identificáveis.

No que toca às variáveis de despesa, a agregação só apresentará inconvenientes na análise da despesa por funções. Nestas, não há dúvida de que a informação agregada não permite que se saiba com precisão que serviço vem tendo seu nível de oferta elevado. Em outras palavras, um determinado montante despendido na área da saúde tanto pode estar significando novas instalações hospitalares como o lançamento de uma campanha de vacinação em massa, ou ainda a implantação de um serviço de inspeção sanitária das piscinas. Com a consciência desse fato, procurou-se, então, cingir a análise a conclusões genéricas que se poderia extrair dos dados agregados, daí o menor aprofundamento do estudo relativo à despesa. Note-se, contudo, que não se deve superestimar os vícios da agregação: as prioridades nacionais são estabelecidas nesse nível, o que implica que é possível, ao menos, verificar se estão sendo cumpridas. No que toca ao FPM, por exemplo, estabeleceu-se a obrigatoriedade de despende 10% dos recursos em educação e não a obrigatoriedade de aplicá-los em ensino; se se aplicar em educação física e desportos, o dispositivo estará sendo cumprido estritamente, não se podendo falar em distorção.⁹

A agregação não permite, obviamente, que se meça elevações no nível de oferta de certos serviços, o que significa que, ainda que se tivesse indicadores das "necessidades", não se poderia efetuar comparações. Nada impede, por outro lado, que se comparem funções e Municípios, isto é, o nível de agregação não invalida as posições relativas das funções e dos Municípios que eventualmente forem encontrados.

9 No caso brasileiro, por exemplo, é notório que a prioridade conferida recentemente à educação se estende ainda aos esportes; não é válido, portanto, alegar que a agregação encobre dispêndios que nada têm a ver com a área.

Julga-se, dessa forma, que as conclusões a que se chegou no decorrer do trabalho foram extraídas licitamente dos dados dos balanços municipais, os quais, embora não sejam perfeitos, tampouco são absolutamente imprestáveis.

A.2 **Os Estados: Considerações** **sobre as Categorias Utilizadas**

A análise realizada para os Estados utilizou dados de receita e despesa para o período 1965-1970. Os dados de receita própria foram obtidos a partir dos dados de balanço, efetuadas as correções necessárias no que diz respeito à computação da receita de ICM. Na medida em que alguns Estados consideram como receita 100% da arrecadação de ICM, foi necessário, nesses casos, abater desse total 20% que se constituem em receita municipal. Quanto aos dados de transferências, não foi possível obter diretamente a partir dos balanços, devido não apenas à inexistência de um tratamento uniforme em relação aos Impostos Únicos, como também por não serem considerados os recursos do Plano Nacional de Educação. Como tanto o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes e o Imposto Único sobre Energia Elétrica constituem receita de autarquias (DER) ou de empresas de economia mista (grande parte dos concessionários de energia elétrica), alguns Estados consideram e outros não, em balanço, os Impostos Únicos como receita, sendo que nem sempre o Estado mantém o mesmo comportamento em áreas diferentes. Das transferências, foram consideradas apenas as mais significativas em termos de volume de recursos, ou seja, o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo Especial (FE), o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), o Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUÉE) e os recursos do Plano Nacional de Educação. Tanto os dados referentes aos Impostos Únicos como os dados do Fundo de Participação e do Plano Nacional de Educação foram obtidos a partir das fontes encarregadas da distribuição e/ou controle desses recursos: Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, DNAEE (IUÉE), Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, DNER (IUCL), Banco do Brasil (FPE e FE) e Ministério da Educação e Cultura e INPS (Plano Nacional de Educação). O erro em que se poderia estar incidindo ao deixar de computar as demais formas de transferências é insignificante, uma vez que em 1969, para o conjunto dos Estados, a soma das demais transferências não chegou a representar 7% do valor das transferências consideradas.

A receita total constituída pela soma da receita própria e das transferências é uma aproximação da receita estadual, não apenas da administração direta, como também das autarquias,¹⁰ ainda que não considere as receitas próprias das últimas.

Os dados de despesa utilizados para 1969 foram extraídos do trabalho em realização no IPEA/INPES — consolidação das contas do setor público — e são constituídos por informações de despesa de todo o setor público estadual: administração direta e autarquias. A análise teve que se restringir ao ano de 1969, por não estarem ainda disponíveis os demais anos.

Os dados de população foram estimados a partir da taxa geométrica de crescimento de cada Estado entre os anos de 1960 e 1970 e os dados a preços de 1970 foram inflacionados pela coluna 2 do Índice Geral de Preços calculado pela Fundação Getúlio Vargas.

10 Numa empresa de economia mista poderiam ser incluídas as de energia elétrica, que recebem o IUUE.

**ANEXO I:
INFORMAÇÕES REQUERIDAS
(1965 E 1966)**

A — Receita

1 — Valores totais e *per capita* (a preços constantes de 1969)

- 1.1 — Receita total (1.0.0.00 + 2.0.0.00)
- 1.2 — Receita própria (1.0.0.00 + 2.0.0.00) —
(1.4.0.00 + 2.4.0.00)
- 1.3 — Transferências (1.4.0.00 + 2.4.0.00)
- 1.4 — Receita tributária (1.1.0.00)
- 1.5 — Receita patrimonial (1.2.0.00)
- 1.6 — Receita industrial (1.3.0.00)
- 1.7 — Impostos (1.1.1.00)
- 1.8 — Impostos predial (1.1.1.23) + territorial
(1.1.1.21)
- 1.9 — Imposto sobre indústrias e profissões
(1.1.1.25) + Imposto sobre diversões pú-
blicas (1.1.1.26) + Imposto de licença
(1.1.1.24)
- 1.10 —
- 1.11 — Transferências de tributos federais (1.4.1.00
+ 1.4.2.00 + 1.4.5.00 + 1.4.6.00
+ 1.4.7.00 + 1.4.8.00)
- 1.12 — Cota-parte do imposto de renda (1.4.1.00)

- + cota-parte do imposto de consumo (1.4.2.00)
- 1.13 — Cota-parte do IUCL (1.4.5.00)
- 1.14 — Rec. Diversas (1.5.1.00)
- 1.15 — Transferências de tributos estaduais (1.4.3.00 + 1.4.9.00 + 1.4.4.00)
- 1.16 — Taxas (1.1.2.00)

B — Despesa

2 — Valores totais e *per capita* (a preços constantes de 1969)

- 2.1 — Despesa total (3.0.0.0 + 4.0.0.0)
- 2.2 — Despesas de capital (4.0.0.0)
- 2.3 — Despesas correntes (3.0.0.0)
- 2.4 — Despesas de custeio (3.1.0.0)
- 2.5 — Despesas de pessoal (3.1.1.0)
- 2.6 — Outras despesas de custeio (3.1.0.0
3.1.1.0)
- 2.7 — Transferências correntes (3.2.0.0)
- 2.8 — Investimentos (4.1.0.0)
- 2.9 — Inversões financeiras (4.2.0.0)
- 2.10 — Obras públicas (4.1.1.0)
- 2.11 — Equipamentos e instalações (4.1.3.0)
- 2.12 — Material permanente (4.1.4.0)
- 2.13 — Despesa por função: Governo e Administração Geral (0)
- 2.14 —
- 2.15 — Transportes e comunicações (4)
- 2.16 — Educação e cultura (6)
- 2.17 — Saúde (7)
- 2.18 — Trabalho, Previdência e Assistência Social (8)
- 2.19 — Habitação e Serviços urbanos (9)

C — Relações a calcular

3 — Receita

- 3.1 1.2./1.1.
- 3.2 1.4./1.1.
- 3.3 1.5./1.1.
- 3.4 1.6./1.1.
- 3.5 1.7./1.4.
- 3.6 1.16./1.4.
- 3.7 1.8./1.7.
- 3.8 1.9./1.7.
- 3.9 1.14./1.1.

3.10	—	1.3/1.1
3.11	—	1.11./1.1.
3.12	—	1.15./1.1.
3.13	—	1.12./1.1.
3.14	—	1.12./1.3.
3.15	—	1.12./1.11.

4 — Despesa

4.1	—	2.2./2.1.
4.2	—	2.3./2.1.
4.3	—	2.5./2.1.
4.4	—	2.4./2.3.
4.5	—	2.7./2.3.
4.6	—	2.5./2.3.
4.7	—	2.5./2.4.
4.8	—	2.6./2.4.
4.9	—	2.8./2.2.
4.10	—	2.9./2.2.
4.11	—	2.10./2.2.
4.12	—	2.10./2.8.
4.13	—	2.11./2.8.
4.14	—	2.12./2.8.
4.15	—	2.13./2.1.
4.16	—	
4.17	—	2.15./2.1.
4.18	—	2.16./2.1.
4.19	—	2.17./2.1.
4.20	—	2.18./2.1.
4.21	—	2.19./2.1.
4.22	—	2.16./1.11.
4.23	—	2.17./1.11.
4.24	—	2.16./1.12.
4.25	—	2.17./1.12.
4.26	—	2.3./1.11.
4.27	—	2.3./1.12.
4.28	—	2.2./1.11.
4.29	—	2.2./1.12.
4.30	—	2.1./1.1.
4.31	—	(2.1.-1.1.)/2.1.

Observações:

- 1) média por estrato da amostra, segundo as regiões.
- 2) média por estrato de população.
- 3) média por região.
- 4) média por estrato da amostra, segundo o país.

**ANEXO II:
INFORMAÇÕES
REQUERIDAS
(1968 E 1969)**

A — Receita

- 1 — Valores totais e *per capita* (a preços constantes de 1969)
 - 1.1 — Receita total (1.0.0.00 + 2.0.0.00) — 2.0.0.01
 - 1.2 — Receita própria (1.0.0.00 + 2.0.0.00) — (1.4.0.00 + 2.5.0.00)
 - 1.3 — Transferências (1.4.0.00 + 2.5.0.00)
 - 1.4 — Receita tributária (1.1.0.00)
 - 1.5 — Receita própria de capital (2.0.0.00 + 2.5.0.00 — 2.0.0.01)
 - 1.6 — Receita industrial (1.3.0.00)
 - 1.7 — Impostos (1.1.1.00)
 - 1.8 — Impostos predial e territorial urbano (1.1.1.22)
 - 1.9 — Impostos predial e territorial urbano (1.1.1.22) + Retorno do imposto territorial rural (1.4.2.00)
 - 1.10 — Imposto sobre serviços de qualquer natureza (1.1.1.36)

- 1.11 — Transferências de tributos federais (1.4.1.20 + 2.5.1.00)
- 1.12 — Cota-parte do FPM (1.4.1.20 + 2.5.1.20)
- 1.13 — Cota-parte do IUCL (2.5.1.30)
- 1.14 — Rec. Diversas (1.5.0.00)
- 1.15 — Transferências de tributos estaduais (1.4.4.10 + 2.5.2.10)
- 1.16 — Taxas (1.1.2.00)

B — Despesa

2 — Valores totais e *per capita* (a preços constantes de 1969)

- 2.1 — Despesa total (3.0.0.0 + 4.0.0.0 — 4.0.0.01)
- 2.2 — Despesas de capital (4.0.0.0 — 4.0.0.01)
- 2.3 — Despesas correntes (3.0.0.0)
- 2.4 — Despesas de custeio (3.1.0.0)
- 2.5 — Despesas de pessoal (3.1.1.0)
- 2.6 — Outras despesas de custeio (3.1.0.0.3.1.1.0)
- 2.7 — Transferências correntes (3.2.0.0)
- 2.8 — Investimentos (4.1.0.0)
- 2.9 — Inversões financeiras (4.2.0.0)
- 2.10 — Obras públicas (4.1.1.0)
- 2.11 — Equipamentos e instalações (4.1.3.0)
- 2.12 — Material permanente (4.1.4.0)
- 2.13 — Despesa por função: Governo e Administração Geral (0)
- 2.14 — Defesa e segurança (2)
- 2.15 — Viação, transporte e comunicações (4)
- 2.16 — Educação e cultura (6)
- 2.17 — Saúde (7)
- 2.18 — Bem-estar social (8)
- 2.19 — Serviços urbanos (9)

C — Relações a calcular

3 — Receita

- 3.1 1.2./1.1.
- 3.2 1.4./1.1.
- 3.3 1.5./1.1.
- 3.4 1.6./1.1.
- 3.5 1.7./1.4.

- 3.6 — 1.16./1.4.
- 3.7 — 1.8./1.7.
- 3.8 — 1.9./1.7. + (1.4.2.00)
- 3.9 — 1.10./1.7.
- 3.10 — 1.3./1.1.
- 3.11 — 1.11./1.1.
- 3.12 — 1.15./1.1.
- 3.13 — 1.12./1.1.
- 3.14 — 1.12./1.3.
- 3.15 — 1.12./1.11.
- 3.16 — 1.14/1.1.

4 — Despsca

- 4.1 — 2.2./2.1.
- 4.2 — 2.3./2.1.
- 4.3 — 2.5./2.1.
- 4.4 — 2.4./2.3.
- 4.5 — 2.7./2.3.
- 4.6 — 2.5./2.3.
- 4.7 — 2.5./2.4.
- 4.8 — 2.6./2.4.
- 4.9 — 2.8./2.2.
- 4.10 — 2.9./2.2.
- 4.11 — 2.10./2.2.
- 4.12 — 2.10./2.8.
- 4.13 — 2.11./2.8.
- 4.14 — 2.12./2.8.
- 4.15 — 2.13./2.1.
- 4.16 — 2.14./2.1.
- 4.17 — 2.15./2.1.
- 4.18 — 2.16./2.1.
- 4.19 — 2.17./2.1.
- 4.20 — 2.18./2.1.
- 4.21 — 2.19./2.1.
- 4.22 — 2.16./1.11.
- 4.23 — 2.17./1.11.
- 4.24 — 2.16./1.12.
- 4.25 — 2.17./1.12.
- 4.26 — 2.3./1.11.
- 4.27 — 2.3./1.12.
- 4.28 — 2.2./1.11.
- 4.29 — 2.2./1.12.

$$4.30 \text{ — } 2.1./1.1.$$

$$4.31 \text{ (} 2.1.-1.1.\text{)}/2.1.$$

Observações:

- 1) média por estrato da amostra, segundo as regiões.
- 2) média por estrato de população.
- 3) média por região.
- 4) média por estrato da amostra, segundo o país.

**ANEXO III:
ESQUEMA CONTÁBIL DA
LEI N.º 4.320, COM
VIGÊNCIA EM 1965 E
1966**

1. Receita (Anexo III)

- 1.0.0.00 — Receitas Correntes
- 1.1.0.00 — Receita Tributária
- 1.1.1.00 — Impostos
- 1.1.1.11 — Imposto de Importação e afins
- 1.1.1.12 — Imposto de Consumo
- 1.1.1.13 — Imposto de Renda
- 1.1.1.14 — Imposto de Selo e afins
- 1.1.1.15 — Imposto Único s/Energia Elétrica
- 1.1.1.16 — Imposto Único s/Combustíveis e Lubrificantes
- 1.1.1.17 — Imposto s/Minérios
- 1.1.1.18 — Imposto s/Transmissão de Propriedade *Causa Mortis*
- 1.1.1.19 — Imposto s/Vendas e Consignações
- 1.1.1.20 — Imposto s/Exportação
- 1.1.1.21 — Imposto Territorial
- 1.1.1.22 — Imposto s/Transmissão de Propriedade Imóvel *Inter Vivos*
- 1.1.1.23 — Imposto Predial

- 1.1.1.24 — Imposto de Licença
- 1.1.1.25 — Imposto s/Indústrias e Profissões
- 1.1.1.26 — Imposto s/Diversões Públicas
- —
- 1.1.1.99 — Outros Impostos
- 1.1.2.00 — Taxas
- 1.1.2.11 — Taxas de Estatística
- 1.1.2.12 — Taxas de Expediente e Emolumentos
- 1.1.2.13 — Taxas e Custas Judiciárias
- 1.1.2.14 — Taxas de Segurança Pública
- 1.1.2.15 — Taxas de Serviços de Trânsito
- 1.1.2.16 — Taxas de Assistência Social
- 1.1.2.17 — Taxas Rodoviárias
- 1.1.2.18 — Taxas de Pedágio
- 1.1.2.19 — Taxas de Limpeza Pública
- 1.1.2.20 — Taxas de Saneamento
- 1.1.2.21 — Taxas de Aferição de Pesos e Medidas
- 1.1.2.22 — Taxas de Viação
- 1.1.2.23 — Taxas de Defesa Sanitária, Vegetal e Animal
- 1.1.2.24 — Taxas de Fiscalização e Classificação de Produtos
- 1.1.2.25 — Taxas de Previdência Social
- 1.1.2.26 — Taxas de Defesa e Fomento da Produção
- —
- 1.1.2.99 — Outras Taxas
- 1.1.3.00 — Contribuições de Melhoria
- 1.2.0.00 — Receita Patrimonial
- 1.2.1.00 — Receitas Imobiliárias
- 1.2.2.00 — Receitas de Valores Mobiliários
- 1.2.3.00 — Participações de Dividendos
- 1.2.4.00 — Outras Receitas Patrimoniais
- 1.3.0.00 — Receita Industrial
- 1.3.1.00 — Receitas de Empresas Públicas
- 1.3.2.00 — Receitas de Serviços Públicos
- 1.4.0.00 — Transferências Correntes
- 1.4.1.00 — Cota-parte do Imposto de Renda
- 1.4.2.00 — Cota-parte do Imposto de Consumo
- 1.4.3.00 — Cota-parte dos Impostos Estaduais
- 1.4.4.00 — Cota-parte dos Impostos Concorrentes
- 1.4.5.00 — Cota-parte do Imposto s/Combustíveis e Lubrificantes
- 1.4.6.00 — Cota-parte do Imposto s/Minérios
- 1.4.7.00 — Cota-parte do Imposto s/Energia Elétrica
- 1.4.8.00 — Contribuição da União
- 1.4.9.00 — Contribuições dos Estados
- 1.4.10.00 — Contribuições dos Municípios

1.4.11.00	—	Contribuições Diversas
1.5.0.00	—	Receitas Diversas:
1.5.1.00	—	Multas
1.5.2.00	—	Cobrança da Dívida Ativa
1.5.3.00	—	Indenizações e Restituições
1.5.4.00	—	Outras Receitas Diversas
2.0.0.00	—	Receitas de Capital
2.1.0.00	—	Operações de Crédito
2.2.0.00	—	Alienação de Bens Móveis e Imóveis
2.3.0.00	—	Amortização de Empréstimos Concedidos
2.4.0.00	—	Transferências de Capital
2.4.1.00	—	Auxílios da União
2.4.2.00	—	Auxílios dos Estados
2.4.3.00	—	Auxílios dos Municípios
2.4.4.00	—	Auxílios Diversos
2.5.0.00	—	Outras Receitas de Capital

2. Despesa por Categoria Econômica (Anexo IV)

3.0.0.0	—	Despesas Correntes
3.1.0.0	—	Despesas de Custeio
3.1.1.0	—	Pessoal
3.1.1.1	—	Pessoal Civil
3.1.1.2	—	Pessoal Militar
3.1.2.0	—	Material de Consumo
3.1.3.0	—	Serviços de Terceiros
3.1.4.0	—	Encargos Diversos
3.1.5.0	—	Despesas de Exercícios Anteriores
3.2.0.0	—	Transferências Correntes
3.2.1.0	—	Subvenções Sociais
3.2.1.1	—	Instituições Internacionais
3.2.1.2	—	Instituições Federais
3.2.1.3	—	Instituições Estaduais
3.2.1.4	—	Instituições Municipais
3.2.1.5	—	Instituições Privadas
3.2.2.0	—	Subvenções Econômicas
3.2.2.1	—	Empresas Federais
3.2.2.2	—	Empresas Estaduais
3.2.2.3	—	Empresas Municipais
3.2.2.4	—	Empresas Privadas
3.2.2.5	—	Sociedades de Economia Mista
3.2.3.0	—	Inativos
3.2.4.0	—	Pensionistas
3.2.5.0	—	Salário-Família
3.2.6.0	—	Abono Familiar
3.2.7.0	—	Juros da Dívida Pública

- 3.2.7.1 — Fundada Interna
- 3.2.7.2 — Fundada Externa
- 3.2.7.3 — Flutuante
- 3.2.7.4 — Diversos
- 3.2.8.0 — Contribuições de Previdência Social:
- 3.2.9.0 — Diversas Transferências Correntes
- 3.2.9.1 — Entidades Internacionais
- 3.2.9.2 — Entidades Federais
- 3.2.9.3 — Entidades Estaduais
- 3.2.9.4 — Entidades Municipais
- 4.0.0.0 — Despesas de Capital
- 4.1.0.0 — Investimentos
- 4.1.1.0 — Obras Públicas
- 4.1.1.1 — Estudos e Projetos
- 4.1.1.2 — Início de Obras
- 4.1.1.3 — Prosseguimento e Conclusões de Obras
- 4.1.1.4 — Instalações e Equipamentos para Obras
- 4.1.1.5 — Construção de Edifícios Públicos
- 4.1.2.0 — Equipamentos e Instalações
- 4.1.2.1 — Máquinas, motores e aparelhos
- 4.1.2.2 — Locomotivas, automotrizes e vagões
- 4.1.2.3 — Tratores e equipamentos rodoviários e agrícolas
- 4.1.2.4 — Automóveis, autocaminhões e outros veículos de tração mecânica
- 4.1.2.5 — Aeronaves
- 4.1.2.6 — Embarcações
- 4.1.2.7 — Diversos equipamentos e instalações
- 4.1.3.0 — Material Permanente
- 4.1.4.0 — Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais e Agrícolas
- 4.2.0.0 — Inversões Financeiras
- 4.2.1.0 — Aquisição de Imóveis
- 4.2.2.0 — Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras
- 4.2.3.0 — Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresas em Funcionamento
- 4.2.4.0 — Constituição de Fundos Rotativos
- 4.2.5.0 — Concessão de Empréstimos
- 4.2.6.0 — Diversas Inversões Financeiras
- 4.3.0.0 — Transferências de Capital
- 4.3.1.0 — Amortização da Dívida Pública
- 4.3.1.1 — Fundada Interna
- 4.3.1.2 — Fundada Externa

- 4.3.2.0 — Auxílios para Obras Públicas:
- 4.3.2.1 — Entidades Federais
- 4.3.2.2 — Entidades Estaduais
- 4.3.2.3 — Entidades Municipais
- 4.3.2.4 — Entidades Privadas
- 4.3.3.0 — Auxílios para Equipamentos e Instalações
- 4.3.3.1 — Entidades Federais
- 4.3.3.2 — Entidades Estaduais
- 4.3.3.3 — Entidades Municipais
- 4.3.3.4 — Entidades Privadas
- 4.3.4.0 — Auxílios para Inversões Financeiras:
- 4.3.4.1 — Entidades Federais
- 4.3.4.2 — Entidades Estaduais
- 4.3.4.3 — Entidades Municipais
- 4.3.4.4 — Entidades Privadas
- 4.3.5.0 — Contribuições Diversas:
- 4.3.5.1 — Entidades Federais
- 4.3.5.2 — Entidades Estaduais
- 4.3.5.3 — Entidades Municipais
- 4.3.5.4 — Entidades Privadas

3. Despesa por Funções (Anexo V)

0 — *Governo e Administração Geral:*

- 0 — Administração
- 1 — Poder Legislativo
- 2 — Poder Judiciário
- 3 — Poder Executivo
- 4 — Defesa Nacional
- 5 — Política e Segurança
- 6 — Relações Exteriores
- 7 — Planejamento, Pesquisa e Assistência Técnica
- 8 — Serviços Geográficos
- 9 — Diversos

1 — *Encargos Gerais:*

- 0 — Administração
- 1 — Dívida Fundada Interna
- 2 — Dívida Fundada Externa
- 3 — Dívida Flutuante
- 4 — Financiamentos Governamentais
- 5 —
- 6 —

- 7 —
- 8 —
- 9 — Diversos

2 — *Recursos Naturais e Agropecuários:*

- 0 — Administração
- 1 — Levantamento e Defesa de Recursos
- 2 — Produção Mineral
- 3 — Produção Vegetal
- 4 — Produção Animal
- 5 — Caça e Pesca
- 6 — Imigração e Colonização
- 7 — Orientação e Pesquisa
- 8 — Mecanização
- 9 — Diversos

3 — *Energia:*

- 0 — Administração
- 1 — Carvão
- 2 — Petróleo e Gás Natural
- 3 — Energia Elétrica
- 4 — Energia Nuclear
- 5 —
- 6 —
- 7 —
- 8 —
- 9 — Diversos

4 — *Transportes e Comunicações:*

- 0 — Administração
- 1 — Transporte Ferroviário
- 2 — Transporte Rodoviário
- 3 — Transporte Aeroviário
- 4 — Transportes por Dutos
- 5 — Transporte Urbano
- 6 — Navegação Marítima e Interior
- 7 — Comunicações
- 8 —
- 9 — Diversos

5 — *Indústria e Comércio:*

- 0 — Administração
- 1 — Indústrias Metalúrgicas
- 2 — Indústrias de Transformação de Minerais não-Metálicos
- 3 — Indústria Mecânica Pesada
- 4 — Indústria Química
- 5 — Indústria de Produtos Alimentares
- 6 — Comércio Interno e Externo
- 7 — Armazéns, Silos e Frigoríficos
- 8 — Abastecimento Urbano
- 9 — Diversos

6 — *Educação e Cultura:*

- 0 — Administração
- 1 — Ensino Primário
- 2 — Ensino Médio — Secundário
- 3 — Ensino Médio — Técnico Profissional
- 4 — Ensino Superior
- 5 — Ensino e Cultura Artística
- 6 — Educação Física e Desportos
- 7 — Pesquisas, Orientação e Difusão Cultural
- 8 — Patrimônio Artístico e Histórico
- 9 — Diversos

7 — *Saúde:*

- 0 — Administração
- 1 — Assistência Médico-Hospitalar
- 2 — Assistência Médico-Ambulatória e Domiciliar
- 3 — Assistência à Maternidade e à Infância
- 4 — Profilaxia de Moléstias Infecto-Contagiosas
- 5 — Higiene
- 6 — Erradicação de Endemias
- 7 — Saneamento
- 8 — Pesquisas, Fiscalização e Educação Sanitária
- 9 — Diversos

8 — *Trabalho, Previdência e Assistência Social:*

- 0 — Administração
- 1 — Previdência Social
- 2 — Inativos e Pensionistas

- 3 — Salário-Família e Abono Familiar
- 4 — Assistência a Menores
- 5 — Assistência a Desvalidos e Indigentes
- 6 — Assistência a Incapazes e Deficientes
- 7 — Assistência a Silvícolas
- 8 — Proteção ao Trabalho
- 9 — Diversos

9 — *Habitação e Serviços Urbanos:*

- 0 — Administração
- 1 — Habitação Popular
- 2 — Serviços de Água e Esgotos
- 3 — Limpeza Pública
- 4 — Iluminação Pública
- 5 — Ruas e Praças Públicas
- 6 — Parques e Jardins
- 7 — Mercados, Feiras e Matadouros
- 8 — Cemitérios
- 9 — Diversos

**ANEXO IV:
ESQUEMA CONTÁBIL DA
LEI N.º 4.320, COM
VIGÊNCIA EM 1968 E 1969**

1. Receita (Anexo III)

- 1.0.0.00 — Receitas Correntes
- 1.1.0.00 — Receita Tributária
- 1.1.1.00 — Impostos
- 1.1.1.10 — Impostos sobre Comércio Exterior
- 1.1.1.11 — Imposto de Importação
- 1.1.1.12 — Imposto de Exportação
- 1.1.1.20 — Impostos sobre o Patrimônio e a Renda
- 1.1.1.21 — Imposto Territorial Rural
- 1.1.1.22 — Impostos Predial e Territorial Urbano
- 1.1.1.23 — Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
- 1.1.1.24 — Imposto de Renda
- 1.1.1.30 — Imposto sobre a Produção e a Circulação
- 1.1.1.31 — Imposto sobre Produtos Industrializados
- 1.1.1.32 — Imposto sobre Circulação de Mercadorias
- 1.1.1.33 — ICMs/Combustíveis e Lubrificantes para Veículos Rodoviários
- 1.1.1.34 — Imposto sobre Operações Financeiras
- 1.1.1.35 — Imposto sobre Serviços de Transportes e Comunicações

- 1.1.1.36 — Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
- 1.1.1.40 — Impostos Especiais
- 1.1.1.41 — Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos
- 1.1.1.42 — Imposto Único sobre Energia Elétrica
- 1.1.1.43 — Imposto Único sobre Minerais do País
- 1.1.1.44 — Imposto Único sobre Águas Minerais Industrializadas
- 1.1.1.50 — Impostos Extraordinários
- 1.1.1.90 — Outros Impostos
- 1.1.2.00 — Taxas
- 1.1.2.10 — Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia
- 1.1.2.20 — Taxas pela Prestação de Serviços
- 1.1.3.00 — Contribuição de Melhoria
- 1.2.0.00 — Receita Patrimonial
- 1.2.1.00 — Receitas Imobiliárias
- 1.2.2.00 — Receitas de Valores Mobiliários
- 1.2.3.00 — Participações e Dividendos
- 1.2.9.00 — Outras Receitas Patrimoniais
- 1.3.0.00 — Receita Industrial
- 1.3.1.00 — Receita dos Serviços Industriais
- 1.3.9.00 — Outras Receitas Industriais
- 1.4.0.00 — Transferências Correntes
- 1.4.1.00 — Participação em Tributos Federais
- 1.4.1.10 — Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados
- 1.4.1.20 — Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios
- 1.4.2.00 — Retorno do Imposto Territorial Rural
- 1.4.3.00 — Participação pelos Convênios do Art. 27 da Constituição Federal
- 1.4.4.00 — Participação em Tributos Estaduais
- 1.4.4.10 — Participação no Imposto sobre Circulação de Mercadorias
- 1.4.5.00 — Participações Diversas
- 1.4.6.00 — Contribuições
- 1.4.6.10 — Contribuições da União
- 1.4.6.20 — Contribuições dos Estados
- 1.4.6.30 — Contribuições dos Municípios
- 1.4.6.90 — Contribuições Diversas
- 1.4.9.00 — Outras Transferências Correntes
- 1.5.0.00 — Receitas Diversas
- 1.5.1.00 — Multas
- 1.5.2.00 — Indenizações e Restituições
- 1.5.3.00 — Cobrança da Dívida Ativa
- 1.5.9.00 — Outras Receitas Diversas

- 1.5.9.10 — Contribuições Compulsórias para a Previdência Social
- 1.5.9.20 — Receitas de Mercados, Feiras e Matadouros
- 1.5.9.30 — Receitas de Cemitérios
- 1.5.9.90 — Outras Receitas
- 2.0.0.00 — Receitas de Capital
- 2.1.0.00 — Receita Tributária prevista no Art. 65, § 3º, da Constituição Federal
- 2.1.1.00 — Impostos
- 2.1.2.00 — Taxas
- 2.2.0.00 — Operações de Crédito
- 2.3.0.00 — Alienação de Bens Imóveis e Móveis
- 2.4.0.00 — Amortização de Empréstimos Concedidos
- 2.5.0.00 — Transferências de Capital
- 2.5.1.00 — Participação em Tributos Federais
- 2.5.1.10 — Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados
- 2.5.1.20 — Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios
- 2.5.1.30 — Cota-Parte do Imposto Único s/Combustíveis e Lubrificantes
- 2.5.1.40 — Cota-Parte do Imposto Único sobre Energia Elétrica
- 2.5.1.50 — Cota-Parte do Imposto Único sobre Minerais do País
- 2.5.2.00 — Participação em Tributos Estaduais
- 2.5.2.10 — Cota-Parte do ICM sobre Combustíveis e Lubrificantes para Veículos Rodoviários
- 2.5.3.00 — Auxílios e/ou Contribuições
- 2.5.3.10 — Auxílios e/ou Contribuições da União
- 2.5.3.20 — Auxílios e/ou Contribuições dos Estados
- 2.5.3.30 — Auxílios e/ou Contribuições dos Municípios
- 2.5.3.90 — Auxílios e/ou Contribuições Diversas
- 2.9.0.00 — Outras Receitas de Capital
- 2.5.9.00 — Outras Transferências de Capital
- 2.5.9.90 — Outras Transferências
- 2.9.0.00 — Outras Receitas de Capital
- 2.9.1.00 — Indenizações pela Extração de Petróleo, Xisto e Gás
- 2.9.9.00 — Outras Receitas

2. Despesa por Categorias Econômicas (Anexo IV)

- 3.0.0.0 — Despesas Correntes
- 3.1.0.0 — Despesas de Custeio
- 3.1.1.0 — Pessoal
- 3.1.1.1 — Pessoal Civil

- 01.00 — Vencimentos e Vantagens Fixas
- 02.00 — Despesas Variáveis com o Pessoal Civil
- 3.1.1.2 — Pessoal Militar
 - 01.00 — Vencimentos e Vantagens Fixas
 - 02.00 — Despesas Variáveis com o Pessoal Militar
- 3.1.2.0 — Material de Consumo
- 3.1.3.0 — Serviços de Terceiros
- 3.1.4.0 — Encargos Diversos
- 3.1.5.0 — Despesas de Exercícios Anteriores
- 3.2.0.0 — Transferências Correntes
- 3.2.1.0 — Subvenções Sociais
 - 3.2.1.1 — Instituições Internacionais
 - 3.2.1.2 — Instituições Federais
 - Pessoal — Despesas Fixas
 - Pessoal — Despesas Variáveis
 - Material de Consumo
 - Serviços de Terceiros
 - Encargos Diversos
 - 3.2.1.3 — Instituições Estaduais
 - 3.2.1.4 — Instituições Municipais
 - 3.2.1.5 — Instituições Privadas
 - 3.2.1.6 — Outras Instituições
 - 3.2.2.0 — Subvenções Econômicas
 - 3.2.2.1 — Empresas Federais
 - 3.2.2.2 — Empresas Estaduais
 - 3.2.2.3 — Empresas Municipais
 - 3.2.2.4 — Empresas Privadas
 - 3.2.2.5 — Sociedades de Economia Mista
 - 3.2.3.0 — Transferências de Assistência e Previdência Social
 - 3.2.3.1 — Inativos
 - 01.00 — Pessoal Civil
 - 01.01 — Proventos
 - 01.02 — Vantagens Incorporadas
 - 01.03 — Abono Provisório e Novas Aposentado-
rias
 - 02.00 — Pessoal Militar
 - 02.01 — Proventos
 - 02.02 — Vantagens Incorporadas
 - 3.2.3.2 — Pensionistas
 - 01.00 — Pensões Militares
 - 02.00 — Abono Provisório e Novas Pensões
 - 03.00 — Outras Pensões
 - 3.2.3.3 — Salário-Família
 - 01.00 — Pessoal Civil
 - 02.00 — Pessoal Militar

- 03.00 — Inativos Civis
- 04.00 — Inativos Militares
- 05.00 — Pensionistas
- 3.2.3.4 — Abono Familiar
- 3.2.4.0 — Juros
- 3.2.4.1 — Juros da Dívida Pública
 - 01.00 — Fundada Interna
 - 02.00 — Fundada Externa
 - 03.00 — Flutuante
 - 04.00 — Diversos
- 3.2.4.2 — Juros de Empréstimos
 - 01.00 — Empréstimos Internos
 - 01.00 — Empréstimos Externos
- 3.2.5.0 — Contribuições de Previdência Social
- 3.2.6.0 — Fundo de Reserva Orçamentária
- 3.2.7.0 — Diversas Transferências Correntes
- 3.2.7.1 — Entidades Internacionais
- 3.2.7.2 — Entidades Federais
 - Pessoal — Despesas Fixas
 - Pessoal — Despesas Variáveis
 - Material de Consumo
 - Serviços de Terceiros
 - Encargos Diversos
- 3.2.7.3 — Entidades Estaduais
- 3.2.7.4 — Entidades Municipais
- 3.2.7.5 — Pessoas
 - Auxílio-Doença
 - Auxílio para Funeral
 - Recursos a Educandos
 - Indenizações Trabalhistas
- 3.2.7.6 — Diversos
- 4.0.0.0 — Despesas de Capital
- 4.1.0.0 — Investimentos
 - 4.1.1.0 — Obras Públicas
 - 4.1.2.0 — Serviços em Regime de Programação Especial
 - 4.1.3.0 — Equipamentos e Instalações
 - 4.1.4.0 — Material Permanente
 - 4.1.5.0 — Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais e Agrícolas
- 4.2.0.0 — Inversões Financeiras
- 4.2.1.0 — Aquisição de Imóveis
- 4.2.2.0 — Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras

- 4.2.3.0 — Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresas em Funcionamento
- 4.2.4.0 — Constituição de Fundos Rotativos
- 4.2.5.0 — Concessão de Empréstimos
- 4.2.6.0 — Diversas Inversões Financeiras
- 4.3.0.0 — Transferências de Capital
- 4.3.1.0 — Amortização
- 4.3.1.1 — Amortização da Dívida Pública
 - 01.00 — Fundada Interna
 - 02.00 — Fundada Externa
 - 03.00 — Diversas
- 4.3.1.2 — Amortização de Empréstimos
 - 01.00 — Empréstimos Internos
 - 02.00 — Empréstimos Externos
- 4.3.2.0 — Diferença de Câmbio
- 4.3.3.0 — Auxílio para Obras Públicas
- 4.3.4.0 — Auxílio para Equipamentos e Instalações
- 4.3.5.0 — Auxílios para Material Permanente
- 4.3.6.0 — Auxílios para Inversões Financeiras
- 4.3.7.0 — Contribuições Diversas

3. Despesa por Funções (Anexo V)

0 — *Governo e Administração Geral*

- 0 — Administração Superior — Legislativo
- 1 — Administração Superior — Judiciário
- 2 — Administração Superior — Executivo
- 3 — Relações Exteriores
- 4 — Planejamento e Coordenação
- 5 — Atividades-Meio e Assessoramento-Técnico
- 6 — Geografia e Estatística
- 7 —
- 8 —
- 9 — Diversos

1 — *Administração Financeira*

- 0 — Administração
- 1 — Arrecadação
- 2 — Fiscalização
- 3 — Dívida Interna
- 4 — Dívida Externa
- 5 — Financiamentos
- 6 — Contabilidade
- 7 —

- 8 —
- 9 — Diversos

- 2 — *Defesa e Segurança*
 - 0 — Administração
 - 1 — Defesa Terrestre
 - 2 — Defesa Marítima e Fluvial
 - 3 — Defesa Aérea
 - 4 — Polícia Militar
 - 5 — Polícia Civil
 - 6 — Segurança do Trânsito
 - 7 — Defesa contra Sinistros
 - 8 — Correção e Reforma
 - 9 — Diversos

- 3 — *Recursos Naturais e Agropecuários*
 - 0 — Administração
 - 1 — Produção Mineral
 - 2 — Produção Vegetal
 - 3 — Produção Animal
 - 4 — Energia
 - 5 — Açudagem
 - 6 — Imigração e Colonização
 - 7 — Orientação e Pesquisas
 - 8 — Mecanização
 - 9 — Diversos

- 4 — *Viação, Transportes e Comunicações*
 - 0 — Administração
 - 1 — Ferroviários
 - 2 —
 - 3 — Aeroviários
 - 4 — Hidroviários
 - 5 — Transportes Urbanos
 - 6 — Comunicações
 - 7 —
 - 8 —
 - 9 — Diversos

- 5 — *Indústria e Comércio*
 - 0 — Administração

- 1 — Indústrias de Base
 - 2 — Indústrias de Bens de Produção e de Consumo
 - 3 — Comércio Interno e Externo
 - 4 — Armazéns, Silos e Frigoríficos
 - 5 — Abastecimento
 - 6 — Turismo
 - 7 — Orientação e Pesquisas
 - 8 —
 - 9 — Diversos
- 6 — *Educação e Cultura*
- 0 — Administração
 - 1 — Ensino Primário
 - 2 — Ensino Secundário-Normal
 - 3 — Ensino Técnico-Profissional
 - 4 — Ensino Superior
 - 5 — Ensino e Cultura Artística
 - 6 — Educação Física e Desportos
 - 7 — Pesquisas, Orientação e Difusão Cultural
 - 8 — Patrimônio Artístico e Histórico
 - 9 — Diversos
- 7 — *Saúde*
- 0 — Administração
 - 1 — Assistência Médico-Hospitalar
 - 2 — Assistência Médico-Ambulatória e Domiciliar
 - 3 — Assistência à Maternidade e à Infância
 - 4 — Profilaxia de Moléstias Infecto-Contagiosas
 - 5 — Higiene
 - 6 — Controle e Erradicação de Endemias
 - 7 — Saneamento
 - 8 — Pesquisas, Fiscalização e Educação Sanitária
 - 9 — Diversos
- 8 — *Bem-Estar Social*
- 0 — Administração
 - 1 — Previdência Social
 - 2 — Inativos e Pensionistas
 - 3 — Assistência Social
 - 4 — Assistência a Menores
 - 5 — Proteção ao Trabalho

- 6 — Habitação
- 7 — Orientação e Pesquisas
- 8 —
- 9 — Diversos

9 — *Serviços Urbanos*

- 0 — Administração
- 1 — Serviços de Água e Esgotos
- 2 — Limpeza Pública
- 3 — Iluminação Pública
- 4 — Ruas e Avenidas
- 5 — Praças, Parques e Jardins
- 6 — Mercados, Feiras e Matadouros
- 7 — Cemitérios
- 8 — Controle da Poluição
- 9 — Diversos

BIBLIOGRAFIA

LIVROS

- Bastos, Tavares. *A Província*. 2ª edição; São Paulo: Cia. Editora Nacional; Brasileira, vol. 105. 1937.
- Codding, G. A. Jr. *The Federal Government of Switzerland*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1961.
- Due John. *Government Finance: Economics of the Public Sector*, 4ª edição. Illinois: Richard D. Irwin Inc., 1968.
- Eletrobrás. *Orçamento Plurianual do Setor de Energia Elétrica*, 1970/74. *Relatório Anual*. Rio de Janeiro, 1970.
- FGV/IBRE. Centro de Estudos Fiscais — *O Setor Público Brasileiro*. Caderno Estatístico 1947 66. Rio de Janeiro s. d.
- Guyot, F. *Essai d'économie urbaine*. Paris: R. Pichoner e R. Durand-Auzias, 1968.
- Hirsch, Werner. *The Economics of State and Local Government*. Nova York: McGraw Hill Book Company, 1970.
- IBAM/CPU. *Classificação das Despesas Públicas — Pesquisa em Nivel Municipal*. Rio de Janeiro, 1972.
- IBGE. *Divisão Territorial do Brasil*. Rio de Janeiro, 1965. *Synopse Preliminar do Censo Demográfico de 1970* "Brasil" R. J. 1971.
- Mahar, D. J. "Fiscal Federalism In Brazil" — Dissertação doutoral inédita, Universidade de Flórida, 1970.
- Ministério da Fazenda. "Receita e Despesa, União, Estados e Municípios". *Finanças do Brasil*. Brasília, 1971.
- Monteiro J. Vianna e Silva, Mª da Conceição. "As Transferências de Receita entre União, Estados e Municípios, 1960/68". IPEA 1969. mimeog.
- Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*. International Student Edition New York: McGraw Hill Company, 1959.
- Rezende, Fernando A. *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira — estrutura funcional da despesa*. Rio de Janeiro: IPEA/MPES 1972.
- Secretaria da Receita Federal/M.F. e IPE/USP. *Um Aspecto da Reforma Tributária Nacional: o Fundo de Participação*. São Paulo, 1971.
- Singer, P. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1968.
- Theil, H. *Economics and Information Theory*. Amsterdam: North-Holland

Publishing Company, 1967.

- Tocqueville, A. De. *Democracy in America*. Nova York: Phillips Bradlen, ed., 1945.
- Whare, K.C. *Federal Government*. London: Oxford University Press, 2ª edição, 1951.

ARTIGOS:

- Adams, R. e Singer, N. "Intergovernmental fiscal relations and efficiency analysis". *Revenue Sharing and its Alternatives: What Future for Fiscal Federalism?* vol. II, Washington D. C.: Joint Economic Committee, Congress of the United States, 1967, pp. 1060-1068.
- Barbosa, Rui. "Estados Autônomos". *A Imprensa*. Rio de Janeiro, 25 de novembro de 1898.
- Blough, Roy. "Fiscal Aspects of Federalism". *Federalism Mature and Emergent*. A. W. MacMahon, ed. Nova York: Doubleday & Co., Inc., 1955, pp. 384-405.
- Buchanan, J. "Federalism and fiscal equity", *American Economic Review*. Vol. 40, nº 4, dezembro 1950, pp. 583-599.
- Carnell, F. G. "Political Implications of Federalism in New States". *Federalism and Economic Growth in Underdeveloped Countries*. U. Hicks ed., Nova York: Oxford University Press, 1961.
- Gabler, L. "Economies and diseconomies of scale in urban sectors". *Land Economics* (novembro, 1969), pp. 425-434.
- Gauthier, H. L. e Semile Robert K. "Tendências nas desigualdades regionais da economia brasileira, 1947-1966". *Dados* (nº 9, 1972), pp. 103-113.
- Harris, J. H. e Todaro M. P. "Migration, Unemployment and development — A two sector analysis". *American Economic Review* (março, 1970), pp. 126-142.
- Henderson, J.M. "Local government expenditures: a social welfare analysis". *Review of Economics and Statistics*. Vol. L, nº 2 (1965), pp. 156-163.
- Herber, Bernard. "Techniques for Solving Intergovernmental Fiscal Problems, and Techniques of Fiscal Policy". *Revenue Sharing and Its Alternatives: What Future for Fiscal Federalism?* Vol. II. Washington. D.C.: Joint Economic Committee Congress of the United States, (1967), pp. 696-710.
- Hirsch, W.Z. "Expenditure implications for metropolitan growth and consolidation". *Review of Economics and Statistics*, (agosto, 1959), pp. 232-241.
- Horta, R. Machado, "Perspectivas do Federalismo Brasileiro", *Estudos Sociais e Políticos*. Belo Horizonte: Imprensa da Universidade de Minas Gerais. 1958.
- McLure, C. "Revenue sharing: alternative to rational fiscal federalism?" *Public Policy*. Vol. XIX, nº 3, (verão 1971), pp. 457-478.
- Osman, J. "The dual impact of federal aid on state and local government expenditures". *National Tax Journal*, Vol. XIX, (dez., 1966), pp. 362-377.
- Plummer, James. "Federal State Revenue Sharing". *Southern Economic Journal*, Vol. XXXIII, nº 1, (julho 1966), pp. 120-126.
- Pogue T.F. e Scoutz L.G. "The effects of grants-in-aid on state local spending". *National Tax Journal*. Vol. XXI, nº 2, (1968), pp. 190-199.
- Rezende, Fernando A. "Problemas de Implementação de Política Fiscal num Estado Federativo". *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Vol. IX Rio de Janeiro: APEC Editora, 1970. pp. 177-181.
- Scott, A.D. "The evaluation of federal grants". *Economica*. Vol. XIX, nº 3. (nov. 1952), pp. 377-393.
- Smith, D.L. "The response of state and local governments to federal grants". *National Tax Journal*. Vol. XXI, nº 3, (1968), pp. 349-357.
- Triguero O., "A crise do Federalismo", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 11, Rio de Janeiro, junho 1961, pp. 39-56.

OUTRAS EDIÇÕES DO IPEA

**AValiação DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA —
ESTRUTURA FUNCIONAL DA DESPESA**, por Fernando Antonio
Rezende da Silva

Sumário: I —Introdução: O Crescimento do Setor Público no Brasil e as Contribuições Teóricas ao Estudo do Crescimento das Despesas Públicas. II —A Distribuição Funcional das Despesas do Governo Federal. III —A Dimensão e a Estrutura dos Gastos do Setor Público Estadual. IV —A Avaliação do Desempenho do Setor Público. V —Os Problemas de Programação do Setor Público —Comentários Finais. Anexo I —Notas sobre o Projeto de Consolidação da Conta do Setor Público. Anexo II —Metodologia para Avaliação do Desempenho do Setor Público Estadual.

**TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES
BRASILEIRAS: 1964-70**, por Carlos Von Doellinger, Hugo B. Castro
Faria, Raimundo Nonato M. de Barros e Leonardo Caserta
Cavalcanti.

Sumário: Introdução. I —A Política de Exportações no Brasil: Uma Retrospectiva. II —Apreciação Global das Exportações Entre 1964/1970. III —Exportação do Setor Primário. IV —Exportações de Produtos Manufaturados. V —A Participação das Empresas na Exportação. VI —Considerações Finais —Conclusões.

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO —DIFERENCIAIS DE
PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS INDUSTRIAIS**, por Sergio Boisier,
Martin O. Smolka e Aluisio A. de Barros.

Sumário: I —Introdução. II —Análise da Produtividade Industrial. III —Análise dos Salários Industriais. IV —Produtividade e Tamanho Urbano —Apêndice Metodológico: A —Análise das Variações Intertemporais Estaduais de Produtividade. B —Análise das Diferenças de Produtividade e Salários por Estado-Setor-Tamanho. C —Análise da Influência do Tamanho Urbano na Produtividade Industrial.