

AS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DAS PRAÇAS DE PEDÁGIO E AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DO ESFORÇO FISCAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Thiago Barros Ribeiro*
Rudinei Toneto Júnior**

O presente artigo analisa o impacto das receitas tributárias de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) provenientes das praças de pedágio sobre a estrutura de arrecadação dos municípios paulistas, verificando a possibilidade de relaxamento fiscal diante dos recursos extras advindos, em sua maioria, de não-residentes. O exame dos dados relativos às receitas públicas municipais englobou dois tipos de análise: i) uma descritiva, em que foram comparados os anos de 1997, no qual ainda não existiam as receitas extras de ISS dos pedágios, e de 2001, quando as mesmas já estavam presentes; e ii) outra econométrica, utilizada para detectar de forma mais precisa o impacto dos recursos adicionais sobre a receita tributária própria. Os resultados mostram que não ocorre relaxamento fiscal entre os municípios, ou seja, inexistente substituição tributária, de maneira que os municípios menores se beneficiam do fato de poderem tributar indiretamente não-eleitores, incrementando sua receita tributária própria, em cenário semelhante àquele enfrentado por municípios turísticos. Os municípios maiores, por sua vez, não apresentam qualquer alteração em sua estrutura de receitas, pois os recursos das praças de pedágio mostram-se de pouca relevância no total arrecadado.

1 INTRODUÇÃO

Uma das questões que tem sido alvo de inúmeras discussões políticas e econômicas no Estado de São Paulo, nos últimos anos, é o processo de concessões rodoviárias desencadeado na década de 1990. De acordo com esse tema, as praças de pedágios desempenham papel de fundamental importância, uma vez que os usuários das rodovias gastam parte de sua renda com o pagamento das tarifas e esperam que os recursos angariados sejam usados de forma que contribuam para a melhoria de seu bem-estar.

Um aspecto de grande relevância em relação aos pedágios das estradas paulistas tem sido, contudo, esquecido na maioria das discussões a respeito do tema. Trata-se da forma como o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza que recebem verbas referentes ao recolhimento do referido imposto. Este artigo propõe, então, justamente a análise de como esses recursos tributários recebidos pelos municípios atingem a situação de suas contas públicas.

* Mestrando em Economia pela Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

** Professor doutor em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto pela Universidade de São Paulo (USP).

O objetivo é analisar até que ponto os recursos transformam a estrutura de receitas tributárias, constatando quais são os efeitos desses montantes adicionais sobre o esforço fiscal dos municípios. Desenvolve-se um estudo no qual a estrutura de arrecadação das cidades que recebem o imposto é comparada à estrutura de cidades semelhantes, mas que não recebem nenhum recurso proveniente das praças de pedágios. Dessa forma, torna-se possível investigar se os municípios, que recebem receitas extras de ISS por serem cortados por rodovias em que existem pedágios, realizam algum tipo de substituição tributária, ou seja, diminuem seu esforço fiscal, ou se simplesmente aproveitam a possibilidade de tributação indireta a não-residentes para incrementar suas receitas tributárias, de modo parecido ao que ocorre com municípios turísticos ou com aqueles que recebem *royalties* da Petrobras em razão da exploração do petróleo, não alterando assim seu esforço fiscal.

O esforço fiscal pode ser definido como o grau de exploração de determinada capacidade tributária, sendo esta entendida como a competência de uma jurisdição em gerar receitas das próprias fontes. Entretanto, existem dificuldades administrativas na exploração de determinada base tributária à medida que a cobrança de tributos implica custos para os governos municipais na montagem e na manutenção de uma estrutura de arrecadação e de fiscalização. Esse fato, aliado ao mecanismo das transferências federais, que beneficia os municípios menores, incentiva as cidades de menor porte a diminuir seu esforço fiscal. Municípios que conseguem tributar não-residentes tendem, no entanto, a apresentar maior grau de esforço fiscal, fruto ou de características turísticas dos municípios, que evitam o desgaste político de uma máquina arrecadadora mais eficiente, uma vez que boa parte dos contribuintes não vota nesses municípios, ou de receitas adicionais que são recebidas em razão de aspectos que diferenciam alguns municípios dos demais, como é o caso do pagamento dos *royalties* da exploração de petróleo e também dos recursos de ISS repassados às cidades que têm seu território cortado por rodovias pedagiadas.

Nesse sentido, uma importante linha de estudo na avaliação da capacidade tributária e do esforço fiscal, que, em verdade, tem se consolidado nos últimos anos, utiliza uma regressão linear em que uma variável dependente, normalmente a receita tributária própria, é confrontada com diversas variáveis independentes, que tendem a afetar a capacidade tributária e o esforço fiscal da unidade pesquisada. Seguindo essa linha de estudo, o presente artigo apresentará uma análise do esforço fiscal dos municípios paulistas baseada em uma regressão linear por mínimos quadrados ordinários, em que estarão presentes, além das variáveis já tradicionalmente utilizadas nesse tipo de trabalho, variáveis “*dummies*”, adicionadas ao modelo para identificar o efeito dos recursos provenientes das praças de pedágio paulistas sobre a receita tributária própria dos municípios que os recebem.

Antes, porém, na próxima seção, será apresentado breve resumo do modelo paulista de concessões rodoviárias, com suas principais características. Em seguida, após a exposição dos dados de ISS procedentes das praças de pedágios repassados aos municípios, será realizada uma análise descritiva – que precede a econométrica – da forma como as receitas das cidades que recebem o ISS adicional têm reagido em comparação aos municípios que não recebem os mesmos recursos. Finalmente, após a análise dos resultados das regressões lineares formuladas para averiguar os efeitos das receitas extras de ISS sobre o esforço fiscal dos municípios, algumas considerações finais encerram o estudo.

2 O MODELO PAULISTA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA

São Paulo já dispunha de vasto processo de expansão rodoviária mesmo antes do início do programa de concessões federal, viabilizado em 1995, pela Lei Federal de Concessões de Serviços Públicos. O sistema rodoviário do estado apresenta como característica a predominância de rodovias sob jurisdição estadual: de um total de mais de 195 mil km, apenas cerca de 1.200 km são federais, aproximadamente 18 mil km são estaduais e a ampla maioria, mais de 175 mil km, são municipais, segundo dados de 2003 da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot).

O processo paulista de expansão rodoviária contava com financiamento por meio dos pedágios antes do programa de concessões rodoviárias, mas era administrado por empresas públicas. Não obstante, a Secretaria de Transportes do estado vem desenvolvendo, com base na Lei nº 9.361, de 5 de julho de 1996, o mais ambicioso programa de concessão rodoviária estadual do Brasil. Sua primeira etapa, constituída por doze lotes, em um total de 3.517 km, envolvendo 198 municípios, já foi concluída, estando prevista uma segunda etapa, composta por sete lotes ou 2.710 km (BNDES, 2001).

O processo licitatório paulista, iniciado em 2 de março de 1998, é composto por duas partes: a pré-qualificação e a proposta técnico-financeira. Declara-se vencedora, por um prazo de 20 anos, a empresa que propuser a maior oferta pela concessão, visando, entre outros objetivos, potencializar os resultados fiscais do processo. As cláusulas contratuais estabelecem, entre outras condições, que a concessionária é a única e exclusiva responsável pela obtenção dos financiamentos necessários ao normal desenvolvimento dos serviços, assumindo também os riscos relativos a variações de receita, decorrentes de alterações da demanda de tráfego em relação ao previsto. O direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato segue os preceitos gerais de um processo de concessão, garantido quando houver modificação unilateral, imposta pelo contratante ou pelo poder concedente nas condições do contrato, nos casos de força maior ou de eventos excepcionais, que se reflitam seriamente nos

mercados financeiro e cambial, alterando substancialmente os pressupostos adotados nas projeções financeiras, ou nas alterações legais específicas, que tenham impacto direto e significativo sobre receitas ou sobre custos dos serviços abrangidos pela concessão.

O cálculo das tarifas de pedágio paulistas é feito utilizando-se o conceito conhecido como “tarifa quilométrica”, que corresponde a um valor por quilômetro, fixado pelo estado, que varia apenas em função da extensão percorrida e da categoria de rodovias e de veículos. As rodovias são classificadas em três categorias, com tarifas decrescentes: *i*) sistema rodoviário, em que as rodovias são paralelas, ambas com pista dupla, com canteiro ou com barreira central; *ii*) estradas de pista dupla, com canteiro central, com barreira física ou visual; e *iii*) estradas de pista simples, que têm apenas uma faixa por sentido.

Uma característica importante do programa paulista é a presença de uma agência reguladora, a Agência Reguladora de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp), criada pela Lei Complementar nº 914, de 14 de janeiro de 2002, com caráter de autarquia em regime especial, dotada de autonomia orçamentária, financeira, técnica, funcional, administrativa e com poder de polícia, exercendo papel regulador, elaborando modelos de concessões, de permissões e de autorizações e gerenciando-os, procurando garantir a prestação adequada de serviços, além de visar à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Deve-se lembrar que, além da desoneração que o programa de concessões paulista tem garantido ao governo estadual, vários municípios têm contado com uma fonte adicional de receitas tributárias, qual seja, o ISS incidente sobre as praças de pedágio rodoviárias. Do total das receitas arrecadadas pelas concessionárias via pedágios, 5% são repassado aos municípios sob a forma de ISS. Até 2003, esses 5% eram divididos entre os municípios da seguinte maneira: 40% dos recursos eram transferidos aos municípios em que se localizavam as praças de pedágio e os outros 60% eram direcionados aos demais municípios que tinham seus territórios cortados pelas rodovias que possuíam praças de pedágio. A divisão destes 60% era feita de maneira proporcional à quilometragem rodoviária que cada município possuía em seus limites territoriais. A Lei Complementar nº 116/03, promulgada em 31 de julho de 2003, entretanto, mudou a regra de repasse, estabelecendo que os recursos de ISS arrecadados com as praças deveriam ser, em sua totalidade, repassados aos municípios proporcionalmente à extensão rodoviária que cada um tivesse de acordo com seus limites territoriais, acabando, então, com o privilégio dos municípios que têm praças em seu território.

3 O ISS DOS PEDÁGIOS PAULISTAS E SEUS IMPACTOS SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

A análise realizada neste tópico será dividida em duas partes: *i*) uma descritiva – em que, a partir da evolução dos dados de finanças municipais paulistas para dois anos (1997 e 2001), serão expostas possíveis diferenças intermunicipais decorrentes do incremento orçamentário trazido pelas receitas de ISS provenientes das praças de pedágio a alguns municípios, o que possibilitou uma espécie de tributação a não-residentes; e *ii*) outra, em que, por meio de regressões lineares, verificar-se-á a veracidade das hipóteses formuladas desde a análise inicial.

3.1 Descrição dos dados

Os dados de repasse de ISS das praças de pedágio aos municípios utilizados na análise foram disponibilizados pela Artesp e referem-se aos anos de 2001 e 2002. Deve-se esclarecer que, para alguns municípios que têm praças de pedágio em seus limites territoriais, como Campo Limpo, Itararé, Piratininga e Jacaré, não foram fornecidos dados sobre o montante de ISS recolhido, obrigando a exclusão de tais cidades da amostra usada para as regressões apresentadas mais adiante. Além disso, outros municípios, como Araras e São Paulo, não apresentam dados para o ano de 2001, embora tenham de fato recebido recursos, o que também os excluiu da análise econométrica.

As tabelas 1 e 2 resumem as informações obtidas, apresentando, respectivamente, os municípios que receberam os maiores montantes absolutos de ISS em razão dos pedágios e dos maiores valores de ISS de pedágio *per capita*, bem como a participação, nos dois casos, das receitas ISS provenientes dos pedágios no montante total de ISS municipal. São Bernardo do Campo é o município que recebe os maiores valores de ISS advindos dos pedágios – mais de R\$ 4 milhões em ambos os anos – seguido por Campinas. Entretanto, tais cifras não representam grande parcela do total de ISS arrecadado para nenhum dos dois municípios, que têm amplas bases de arrecadação do referido imposto.

Quando se observa a relação dos municípios mais privilegiados com as receitas dos pedágios paulistas considerando o montante *per capita* recebido, a lista dos maiores beneficiados fica bastante alterada. Entre os que mais recebem recursos em valores absolutos, apenas Itupeva figura na tabela como o segundo município que mais recebe recursos em comparação a sua população, atrás de Iaras, único a alcançar um valor superior aos cem reais por habitante.

Nota-se que os municípios constantes da tabela são muito pequenos – o maior é Itupeva, com quase trinta mil habitantes. Todos os outros têm menos de vinte mil beneficiados pelo fato de possuírem uma ou mais praças de pedágio em seus limites territoriais, como o demonstram Catiguá, Iaras, Itatinga, Itupeva, Quadra, Sales Oliveira e São Simão.

TABELA 1
Maiores montantes de ISS provenientes dos pedágios

(Em R\$)

Município	2001		Município	2002	
	Total	% ISS total		Total	% ISS total
1º São Bernardo do Campo	4.145.017,82	6,42	1º São Bernardo do Campo	4.910.786,93	6,89
2ª Campinas	3.513.709,26	2,95	2ª Campinas	4.050.044,63	3,32
3º Itu	2.542.688,63	33,86	3º São Paulo	2.812.989,81	0,14
4º Jundiaí	2.261.870,66	9,13	4º Itu	2.810.322,42	30,76
5ª Itupeva	2.233.277,78	58,89	5ª Jundiaí	2.591.367,06	8,33
6ª Franco da Rocha	2.174.711,53	72,04	6ª Itupeva	2.503.248,91	52,74
7º Itapevi	1.838.927,42	41,77	7º Franco da Rocha	2.409.452,46	70,41
8ª Barueri	1.380.396,42	1,51	8ª Itapevi	2.031.559,68	38,74
9º Limeira	1.365.896,65	12,41	9º Osasco	1.894.069,94	*
10ª Nova Odessa	1.361.448,90	61,99	10ª Barueri	1.816.454,72	1,94

Fontes: Artesp, Fundação Sistema Estadual de Análise de dados (Seade) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
 Elaboração dos autores.

Obs.: * Não foram conseguidos dados sobre o ISS total arrecadado pelo município.

TABELA 2
Maiores montantes de ISS provenientes dos pedágios per capita

(Em R\$)

Município	2001		Município	2002	
	per capita	% ISS total		per capita	% ISS total
1ª Iaras	92,29	97,42	1ª Iaras	124,40	79,88
2ª Itupeva	82,92	58,89	2ª Itupeva	89,97	52,74
3ª Catiguá	68,11	97,48	3ª Itatinga	84,92	81,99
4ª Araçariquama	66,12	75,17	4ª Quadra	80,46	*
5º São Simão	64,98	82,51	5º Catiguá	73,09	96,75
6ª Itatinga	64,06	95,84	6ª Cordeirópolis	72,71	74,28
7ª Sales Oliveira	61,71	*	7ª Sales Oliveira	71,48	87,68
8º Cordeirópolis	60,63	45,93	8ª Araçariquama	70,64	78,32
9ª Fernando Prestes	51,10	96,31	9ª São Simão	69,54	68,98
10º Guataporá	49,53	*	10º Corumbataí	66,61	86,24

Fontes: Artesp, Fundação Sistema Estaduais de Análise de Dados (Seade) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
 Elaboração dos autores.

Obs.: * Não foram conseguidos dados sobre o ISS total arrecadado pelo município.

Interessante destacar ainda que, para quase todos os municípios listados, a receita de ISS dos pedágios, sozinha, responde pela maior parte da arrecadação própria e por praticamente toda a arrecadação de ISS. Faz-se necessária menção à Catiguá, na região de São José do Rio Preto, em que o total de ISS – recebido graças ao fato de ter uma praça de pedágio em seus limites territoriais, na rodovia Washington Luiz – correspondeu a 83% do total arrecadado pelo município com todos os seus impostos e por 97% do total proveniente do ISS municipal, em 2002. A questão que a análise dos dados das finanças públicas municipais pretende responder é se essas cidades deixaram de arrecadar outros impostos, beneficiadas pelas “receitas pedagiadas”, ou se as receitas adicionais vieram apenas incrementar seu saldo orçamentário, favorecendo os municípios

capazes de tributar não-residentes, não afetando a cobrança dos demais tributos, ou seja, o esforço fiscal municipal.

3.2 Uma análise do impacto do “ISS pedagiado” sobre as receitas públicas municipais

Para a parte descritiva deste estudo, tomaram-se os dados das receitas tributárias próprias municipais no Estado de São Paulo para dois anos, 1997 e 2001. A escolha de ambos os anos justifica-se porque, dentre os períodos possíveis para a análise – um ano em que não houvesse ainda as receitas adicionais dos pedágios e outro em que as mesmas já estivessem presentes –, mostrou-se a mais adequada possível: apenas a partir de 1996, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) disponibiliza dados completos e detalhados sobre as finanças públicas municipais. No entanto, o fato de 1996 ter sido ano de eleições municipais contra-indicou sua utilização como base de comparação tanto com 2001 quanto com 2002, uma vez que as administrações públicas podem promover um relaxamento fiscal em anos eleitorais, o que, por si só, tornaria viesada a análise proposta. Dessa forma, optou-se pelos anos de 1997 e 2001 justamente por – além de possuírem informações completas a respeito das finanças públicas municipais – serem anos imediatamente “pós-eleitorais”, devendo apresentar as mesmas características gerais. Constam da análise os 619 municípios para os quais foram conseguidas informações completas para os dois anos.

Separaram os municípios paulistas entre aqueles que recebem ou não receitas advindas dos pedágios, para que fosse possível a comparação da evolução das receitas municipais dos mesmos. Outra divisão realizada procurou separar os municípios de acordo com sua faixa populacional, visto que se esperava que, nos municípios menores, os efeitos das receitas extras de ISS fossem maiores que nas grandes cidades. Assim, os municípios foram classificados em: *i*) pequenos (até vinte mil habitantes); *ii*) médios (entre vinte mil e cem mil habitantes); *iii*) grandes (entre cem mil e trezentos mil habitantes); e *iv*) muito grandes (mais de trezentos mil habitantes).

Para se avaliar os efeitos do ISS extra, foram utilizadas duas variáveis: a arrecadação tributária própria total e a arrecadação de ISS total, em valores *per capita*. Observou-se, então, a variação percentual das duas variáveis entre 1997 e 2001. Dadas as mudanças pelas quais o país vem passando nos últimos anos, com menor tolerância da população em relação aos governantes geradores de déficits recorrentes; a aprovação, em 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – que funciona como um freio à isenção de impostos, podendo servir inclusive “*as an excuse to say no to demands for special interest expenditures and transfers that would violate the FRL.*” (WEBB, 2004, p. 8) –; e a crescente demanda popular por serviços sociais, em época de baixo crescimento econômico, esperava-

se que os números mostrassem aumento das receitas tributárias, para todas as classes de municípios. A diferença no montante desse aumento é que serviria como um indicador dos efeitos ISS adicional sobre as receitas tributárias municipais. Desse modo, justifica-se a utilização de dados nominais e não deflacionados, uma vez que, sendo o objetivo da análise averiguar diferenças entre as variações verificadas nos municípios com e sem pedágios, o fato de a inflação incidir igualmente sobre ambas as classes examinadas torna desnecessário o deflacionamento dos números.

O total de municípios “com pedágio” analisados é de 162, discriminados da seguinte forma: *i*) 57 pequenos; *ii*) 67 médios; *iii*) 26 grandes; e *iv*) 12 muito grandes – o município de São Paulo, que sozinho conta com mais de dez milhões de habitantes e no qual os recursos de ISS têm pouca ou nenhuma relevância, foi retirado da amostra. Os municípios “sem pedágio”, por sua vez, contabilizam 457: *i*) 328 pequenos; *ii*) 105 médios; *iii*) 17 grandes; e *iv*) 7 muito grandes.

Como esperado, a tabela 3 – em que pese o fato de os dados em questão não considerarem os efeitos da inflação no período, como já explicado – mostra consistente aumento tanto na arrecadação própria total quanto na arrecadação de ISS para todos os grupos de municípios, exceção feita aos municípios muito grandes sem recursos dos pedágios, que tiveram queda de cerca de 8% em sua arrecadação de ISS, entre 1997 e 2001. Salta aos olhos a diferença entre as variações constatadas nos municípios que têm ou não recursos provenientes dos pedágios, principalmente quando se consideram os pequenos: os que contam com tais recursos viram suas receitas próprias totais *per capita* crescerem 77% entre 97 e 2001, ante os 40% observados pelos que não recebem receitas extras, e, mais impressionante, as receitas totais de ISS mais que quadruplicaram nos municípios pequenos com “receitas pedagiadas”, ao passo que subiram cerca de 73% entre os que não têm as mesmas receitas.

Os municípios médios com recursos de pedágios também apresentam variações significativamente maiores em comparação às de seus semelhantes sem receitas extras, o que fica demonstrado pelos números entre parênteses, que mostram a razão entre as variações de cada um dos grupos de municípios. Assim, o incremento de ISS observado nos municípios médios com pedágio foi 5,7 vezes maior que aquele constatado nos municípios médios sem pedágio. Apesar disso, a arrecadação de ISS dos médios com receitas advindas dos pedágios não cresceu tanto quanto a dos pequenos na mesma situação.

No total, a diferença entre as variações é menor, mostrado que, para os municípios maiores, as receitas de ISS provenientes das praças de pedágio não são muito relevantes: 35% de aumento na arrecadação própria dos “com pedágio” ante 26% dos “sem pedágio”, o que significa um aumento 33% maior nos

que possuem pedágio, e 40% contra 12% de aumento na arrecadação de ISS, ou seja, uma elevação na arrecadação 3,3 vezes maior nos municípios com pedágio.

TABELA 3
Evolução da arrecadação tributária própria e de ISS dos municípios paulistas de 1997 para 2001

(Em %)	Municípios	Variação arrecadação própria	Variação arrecadação de ISS
Sem pedágio			
	Pequenos	40,28	72,68
	Médios	21,18	14,59
	Grandes	39,22	30,57
	Muito grandes	18,86	-8,01
	Total	26,54	12,11
Com pedágio			
	Pequenos	77,39 (1,92)	343,29 (4,72)
	Médios	53,27 (2,52)	83,04 (5,69)
	Grandes	33,47 (0,85)	44,13 (1,44)
	Muito grandes	30,74 (1,63)	26,36 (-)
	Total	35,24 (1,33)	39,94 (3,30)

Fontes: Artesp, Fundação Seade e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração dos autores.

Outra medida que merece ser avaliada é a evolução da participação da arrecadação própria e de ISS municipal em relação ao total disponível aos municípios do estado. Isso porque, estando claro que os municípios agraciados com recursos dos pedágios tiveram aumento mais que proporcional em tais receitas, torna-se importante saber se as mesmas aumentaram sua fatia no bolo total disponível aos municípios, nos quais as transferências intergovernamentais têm bastante importância, ou se, mesmo tendo sua arrecadação aumentada, tanto o ISS quanto a receita própria total continuaram com participações semelhantes e pequenas no caso das pequenas cidades, quando comparadas ao total de receitas disponíveis aos municípios.

A tabela 4 mostra uma tendência de diminuição na participação da arrecadação própria municipal entre 1997 e 2001 para todos os grupos de municípios – exceção feita aos pequenos com pedágio, que têm um aumento de 6% –, demonstrada pelos números entre parênteses, que relacionam os dados de 2001 aos de 1997. Essa tendência geral pode ser explicada pela maxidesvalorização cambial do início de 1999, que, ao aumentar a arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) dos estados, acabou por aumentar o montante de transferências estaduais repassadas aos municípios, minorando, conseqüentemente, a participação da receita tributária própria no total. Para os municípios pequenos com pedágios, a justificativa para a maior participação da arrecadação própria no total deve estar justamente nos recursos tributários adicionais das praças.

A mesma tabela explicita uma grande diferença quando analisada a evolução da arrecadação de ISS. Enquanto os grupos de municípios que não recebem receitas dos pedágios tiveram, em geral, uma diminuição da participação desse imposto sobre o total disponível, os pequenos com recursos dos pedágios verificaram significativo aumento na mesma proporção, que foi de 1,6% para 4,2%, o que corrobora a tese de que foram essas receitas adicionais que mantiveram a participação da arrecadação própria sobre o total disponível praticamente inalterada.

TABELA 4

Participação da arrecadação própria e de ISS sobre o total de receitas disponíveis aos municípios paulistas

(Em %)

Municípios	Rec. própria/Rec. total 1997	Rec. própria/Rec. total 2001	ISS/Rec. Total 1997	ISS/Rec. Total 2001
Sem pedágio				
Pequenos	7,46	6,19 (0,83)	1,22	1,24 (1,02)
Médios	21,47	15,88 (0,74)	4,65	3,25 (0,70)
Grandes	24,66	20,81 (0,84)	8,24	6,52 (0,79)
Muito grandes	24,74	20,43 (0,83)	9,53	6,09 (0,64)
Total	19,93	15,81 (0,79)	5,87	4,13 (0,70)
Com pedágio				
Pequenos	9,90	10,53 (1,06)	1,58	4,20 (2,66)
Médios	18,36	16,10 (0,88)	4,90	5,14 (1,05)
Grandes	30,04	23,48 (0,78)	8,77	7,41 (0,84)
Muito grandes	28,42	24,74 (0,87)	10,98	9,24 (0,84)
Total	26,23	21,92 (0,84)	8,74	7,56 (0,86)

Fontes: Artesp e Fundação Seade.
Elaboração dos autores.

A partir dos resultados obtidos nessa primeira análise, expõem-se as hipóteses que serão utilizados na parte econométrica do estudo: os recursos extras de ISS, provenientes das praças de pedágio do Estado de São Paulo, não devem alterar o esforço municipal dos municípios paulistas, ou seja, os municípios que recebem os valores adicionais não devem realizar a chamada substituição tributária, deixando de arrecadar outros impostos em razão do incremento de ISS. Ao contrário, as cidades menores, nas quais os referidos recursos representam parcela significativa do total arrecadado, devem se beneficiar do fato de receberem recursos tributários de não-residentes, passando a conviver com um maior montante de receita tributária própria total *per capita* – na qual se incluem os recursos originados nas praças – em comparação às demais cidades pequenas, e as grandes cidades não devem apresentar praticamente nenhuma diferença no total de arrecadação própria *per capita*, uma vez que os recursos extras devem ser irrelevantes em sua estrutura de receitas.

Para a elaboração de um modelo econométrico que pudesse responder à questão relativa às diferenças observadas entre o esforço fiscal dos municípios

que recebem ou não recursos advindos das praças de pedágio, foi necessária a inclusão de variáveis que conseguissem identificar não apenas diferenças no esforço fiscal propriamente dito, mas também na capacidade tributária dos municípios, visto que um município pode arrecadar menos que outro não porque é menos esforçado nessa tarefa, mas sim porque determinadas características o impedem de arrecadar mais. Nesse sentido, os modelos propostos seguem a metodologia adotada por Cossio (1998), Ribeiro (1999) e Toneto Júnior (2002), em que os autores relacionam uma variável dependente a variáveis indicadoras, por um lado, da capacidade tributária e, por outro, do esforço fiscal.

Dessa forma, a primeira variável incluída no modelo foi a renda *per capita* municipal, que atua diretamente na base tributária, seja por afetar o nível de transações e o potencial de ISS, seja por influenciar o valor dos imóveis, aumentando o potencial de arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), seja por revelar a capacidade de pagamento dos próprios cidadãos.

O tamanho da população é outra variável que deve interferir na capacidade de arrecadação *per capita*. Esse fato ocorre porque quanto maior o número de contribuintes, maior deve ser a economia de escala decorrente da administração tributária municipal, ou seja, mais compensador para o município montar uma máquina arrecadadora eficiente. Além disso, os municípios maiores se vêem obrigados a arrecadar mais, pressionados por demandas sociais diferenciadas por serviços típicas das grandes cidades, isto é, o tamanho da população também deve afetar positivamente o esforço fiscal.

As características dos impostos municipais no Brasil, em que os principais tributos são o ISS e o IPTU, levaram à adição de outras duas variáveis no modelo, ambas devendo atuar positivamente sobre a capacidade tributária: a participação do setor de serviços na atividade econômica e a taxa de urbanização dos municípios. As diferenças regionais, que acabam por restringir ou aumentar a capacidade tributária, também foram incluídas no modelo, por meio de variáveis “*dummies*” que representassem cada uma das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo, tendo a metropolitana como variável de controle.

A principal variável utilizada para identificar diferenças gerais no esforço fiscal municipal foi o montante de transferências federais *per capita*, representadas mais especificamente pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) *per capita* recebido por cada um dos municípios. Os municípios menores são beneficiados pelo mecanismo de repartição, um vez que 10% do FPM é distribuído para as capitais; 3,6% para os municípios com mais de 156.216 habitantes – esses 13,6% são repassados em proporção direta à população e inversa à renda *per capita* do estado – e o restante é direcionado

para os demais municípios do interior, de acordo com sua população, existindo um coeficiente mínimo de participação no total para os municípios com menos de 10.188 habitantes, e 16 faixas posteriores de repasse, crescentes em ritmo inferior ao da população. Com isso, ao mesmo tempo em que as transferências federais não possuem relação com a capacidade tributária do município, devem afetar negativamente o esforço municipal, dado que os municípios menores se vêem desobrigados a manter um nível de receita própria condizente com sua capacidade de arrecadação.

As transferências estaduais, que, em princípio, também deveriam ser um incentivo ao relaxamento fiscal, foram igualmente incluídas como variável independente. Contudo, pode-se esperar que sua relação com a receita própria municipal seja positiva, ao invés de negativa, o que se explicaria pelo fato de as bases de arrecadação do ICMS e do ISS serem semelhantes, podendo haver ainda economias de escala em termos administrativos, com a fiscalização de um imposto estimulando o pagamento do outro.

Finalmente, para avaliar o impacto dos recursos de ISS provenientes dos pedágios paulistas – que não exigem nenhum tipo de esforço dos municípios que os recebem, podendo ser vistos grosseiramente como um outro tipo de transferência, sobre o esforço fiscal – foram introduzidas “*dummies*” para as cidades que recebem essa modalidade de receita. Caso tais cidades apresentassem relaxamento fiscal, seria esperado que essas “*dummies*” não fossem significativas, ou seja, a arrecadação própria total *per capita* seria a mesma para municípios que recebem ou não as receitas adicionais, o que configuraria a adoção – por parte dos municípios que recebem recursos extras dos pedágios – da substituição tributária, colocando as novas receitas no lugar daquelas geradas anteriormente por algum outro tributo e mantendo a arrecadação total inalterada. Entretanto, espera-se que o sinal das “*dummies*” seja positivo, configurando, assim, maior receita tributária própria nas cidades que o recebem, beneficiadas pela tributação a não-eleitores, sem alteração do esforço fiscal municipal.

Os dados utilizados para a estimação de todos os modelos apresentados neste estudo dizem respeito ao ano de 2001 e compreendem os 573 municípios paulistas para os quais foram conseguidas informações completas para as finanças públicas.¹

1. O número de municípios utilizados na análise econométrica é menor que na descritiva porque, como já exposto, para algumas cidades não foram obtidos dados relativos ao ISS proveniente dos pedágios, necessários a essa parte do estudo, o que obrigou a exclusão de tais municípios da análise.

Foram examinadas duas linhas de modelos, cada qual com uma variável dependente e quatro variações relacionadas às “*dummies*” das “receitas pedagiadas”. Na primeira leva de modelos, utilizou-se a arrecadação tributária própria *per capita* como variável dependente, estimando-se a função:

$$AP = f \{pibpc; pop; popur; emp serv; fpmpc; trestpc; dped; dreg\}, \text{ em que:}$$

- AP = arrecadação própria *per capita*;
- pibpc = renda *per capita*;
- pop = população;
- popur = taxa de urbanização;
- emp serv = participação do setor de serviços na atividade econômica;
- fpmpc = repasse do FPM *per capita*;
- trestpc = transferências estaduais aos municípios *per capita*;
- dped = “*dummies*” para o ISS proveniente das praças de pedágio; e
- dreg = “*dummies*” regionais.

Os números referentes à arrecadação própria, ao FPM e às transferências estaduais foram alcançados pela STN; os dados de população, a taxa de urbanização e a renda *per capita* foram obtidos na Fundação Seade, na qual também foi conseguida a lista das cidades de cada região administrativa do estado. A Artesp disponibilizou os dados relativos aos recursos de ISS das praças de pedágio, o que possibilitou a construção das “*dummies*” referentes a essa variável. Por fim, duas “*proxies*” foram utilizadas na estimação: a renda *per capita* de 2000, como aproximação para o ano de 2001, e a participação dos trabalhadores empregados no setor de comércio, serviços e construção civil, conseguida a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), como aproximação para a participação do setor de serviços na atividade econômica.

Para melhor ajuste dos dados utilizados, com conseqüente melhora dos resultados obtidos, testou-se uma transformação *log-linear* para todas as variáveis que não fossem “*dummies*”, iniciativa que se mostrou bastante válida. Assim, a regressão linear por mínimos quadrados ordinários, do tipo “*cross-section*”, usada na estimação foi a seguinte:

$$\ln(AP) = b_0 + b_1 \ln(pibpc) + b_2 \ln(pop) + b_3 \ln(popur) + b_4 \ln(emp serv) + b_5 \ln(fpmpc) + b_6 \ln(trestpc) + b_7 dped + b_8 dreg + u_i, \text{ em que:}$$

- b_0 = constante;

- b_1 a b_8 = parâmetros estimados; e
- u_i = termo errático.

Os sinais esperados para cada um dos parâmetros da regressão, com base no exposto anteriormente, eram os seguintes: b_1 positivo; b_2 positivo; b_3 positivo; b_4 positivo, b_5 negativo; e b_6 positivo. As “*dummies*” regionais – que captam fatores que agem alterando a capacidade tributária de cada uma das regiões, em comparação à região de controle – poderiam apresentar sinais positivos ou negativos, de acordo com as nuances de cada região. Visto que a região tomada como controle foi a metropolitana, mais desenvolvida economicamente, mais populosa e mais urbanizada que as demais, esperava-se que a maioria, senão todas as outras regiões, apresentasse parâmetros negativos.

Em relação às “*dummies*” referentes ao recebimento ou não de ISS das praças de pedágio, foram testadas quatro variações em sua formulação, todas tendo como variável de controle os municípios que não recebem recursos dos pedágios. No primeiro modelo, utilizou-se simplesmente uma “*dummy*” para identificar as cidades que recebem alguma verba de ISS, esperando-se que o sinal do parâmetro estimado fosse positivo. Em seguida, baseando-se no modelo de distribuição dos recursos prevalecente em 2001, separaram-se os municípios que recebem ISS entre aqueles que têm praça em seus limites territoriais, aumentando o montante recebido, e os que recebem ISS por serem cortados por rodovias que possuem pedágios. Neste caso, esperava-se que ambos os parâmetros fossem positivos, mas que aquele referente aos municípios com praça fosse de maior magnitude. O terceiro modelo proposto separa as cidades que recebem ISS entre pequenas, médias, grandes e muito grandes, seguindo a classificação já apresentada neste relatório. O previsto era que o sinal do parâmetro das pequenas cidades fosse positivo e que os parâmetros das grandes e muito grandes não fosse significativo, dada a pouca importância desses recursos extras para os municípios de grande porte, uma vez que, para as cidades médias, o parâmetro poderia ser positivo ou insignificante. Finalmente, o quarto modelo divide os municípios que recebem ISS de acordo com a participação deste no total por eles arrecadado. São apresentadas quatro categorias: *i*) municípios com participação pequena (ISS dos pedágios representa até 5% da receita tributária própria); *ii*) municípios com participação mediana (ISS representa entre 5% e 15% da receita tributária); *iii*) municípios com participação elevada (ISS representa entre 15% e 30% da receita tributária); e *iv*) municípios com participação muito elevada (ISS dos pedágios representa mais de 30% da receita tributária). Neste caso, a expectativa era de que os parâmetros das “*dummies*” representativas dos municípios com participação pequena e mé-

dia não fossem significativos e que aqueles relativos aos municípios com participação elevada e muito elevada fossem positivos, sendo o último mais relevante.

Na segunda linha de modelos, a variável dependente passou a ser a arrecadação própria municipal descontado o montante de ISS proveniente dos pedágios recebido por cada município *per capita* (AP-ISS). As variáveis independentes, ou explicativas, continuaram as mesmas:

$$(AP-ISS) = f \{pibpc; pop; popur; empser; fpmc; trest; dped; dreg\}$$

$$\ln(AP-ISS) = b_0 + b_1 \ln(pibpc) + b_2 \ln(pop) + b_3 \ln(popur) + b_4 \ln(empser) + b_5 \ln(fpmc) + b_6 \ln(trest) + b_7 dped + b_8 dreg + u_i$$

Em relação aos sinais esperados para os parâmetros dessa última função, todas as hipóteses apresentadas para a primeira linha de modelos são mantidas, com exceção daquelas referentes às “*dummies*” de pedágio. Neste caso, embora as quatro variações propostas inicialmente continuem sendo aplicadas, se não ocorre alteração no esforço fiscal dos municípios em razão do incremento provocado pelo ISS, hipótese com a qual se trabalha, estima-se que, quando descontados os valores referentes justamente ao repasse deste imposto aos municípios, todos os parâmetros relacionados aos pedágios passem a ser insignificantes, ou seja, descontados os ganhos orçamentários advindos dos pedágios, a arrecadação própria das cidades não deve se modificar em razão da presença de praças de pedágios em rodovias que cortam seus territórios. Caso houvesse relaxamento fiscal, o resultado esperado seria parâmetros negativos, principalmente para as pequenas cidades.

O propósito da inclusão dessa segunda linha de modelos foi a verificação dos resultados alcançados no primeiro grupo de regressões. Isso porque os resultados obtidos nos parâmetros utilizados para identificar os efeitos das receitas extras de ISS nos modelos iniciais, mesmo que condizentes com as hipóteses elaboradas, poderiam estar refletindo outras características municipais que não apenas a existência de recursos dos pedágios – os mesmos municípios que recebem receitas das praças poderiam, coincidentemente, apresentar outras semelhanças que levassem a uma maior arrecadação própria. Ao descontar-se o valor do ISS, a modificação nos valores dos parâmetros estimados serve para confirmar o diagnóstico realizado a partir da primeira etapa de regressões.

Os resultados das duas linhas de modelos foram consistentes para os testes de heterocedasticidade e as estatísticas *F* de ambas as regressões mostraram-nas válidas ao nível de significância de 1%. Assim, a tabela 5 apresenta os resultados obtidos na estimação do primeiro grupo de modelos propostos.

TABELA 5
Resultados da estimação: ln (arrecadação própria per capita) como variável dependente

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	-3,931 (1,241)	-3,922 (1,243)	-5,201 (1,314)	-4,435 (1,249)
Renda per capita (ln)	1,736 (0,109)	1,737 (0,109)	1,717 (0,108)	1,731 (0,108)
População (ln)	-0,128 (0,064)*	-0,129 (0,064)*	ns	ns
Taxa de urbanização (ln)	0,231 (0,120)*	0,230 (0,120)*	0,199 (0,120)**	0,230 (0,119)*
% emprego comércio e serviços (ln)	0,252 (0,063)	0,252 (0,063)	0,261 (0,062)	0,241 (0,062)
FPM per capita (ln)	-0,254 (0,110)*	-0,255 (0,111)*	ns	-0,226 (0,110)*
Transf. estaduais per capita (ln)	0,217 (0,051)	0,217 (0,051)	0,239 (0,051)	0,225 (0,050)
Dummies pedágios				
ISS	0,195 (0,061)	-	-	-
Com praça	-	0,204 (0,083)	-	-
Sem praça	-	0,189 (0,070)	-	-
Pequenos	-	-	0,387 (0,083)	-
Médios	-	-	ns	-
Grandes	-	-	ns	-
Muito grandes	-	-	ns	-
Participação muito elevada	-	-	-	0,628 (0,130)
Participação elevada	-	-	-	0,252 (0,145)**
Participação mediana	-	-	-	ns
Participação pequena	-	-	-	ns
Dummies regionais				
Araçatuba	-0,597 (0,118)	-0,597 (0,118)	-0,570 (0,117)	-0,568 (0,117)
Barretos	-0,625 (0,149)	-0,626 (0,149)	-0,632 (0,147)	-0,627 (0,147)
Bauru	-0,573 (0,122)	-0,573 (0,122)	-0,529 (0,121)	-0,536 (0,121)
Campinas	-0,194 (0,107)**	-0,195 (0,107)**	-0,181 (0,106)**	ns
Central (Araraquara/São Carlos)	-0,383 (0,147)	-0,383 (0,147)	-0,354 (0,147)	-0,330 (0,147)*
Franca	-0,800 (0,139)	-0,799 (0,139)	-0,804 (0,138)	-0,793 (0,138)
Marília	-0,607 (0,114)	-0,607 (0,114)	-0,581 (0,113)	-0,580 (0,113)
Presidente Prudente	-0,569 (0,114)	-0,570 (0,114)	-0,548 (0,113)	-0,540 (0,113)
Registro	ns	ns	ns	ns
Ribeirão Preto	-0,655 (0,143)	-0,655 (0,143)	-0,610 (0,143)	-0,624 (0,142)
Santos	1,188 (0,201)	1,188 (0,201)	1,230 (0,200)	1,223 (0,199)
São José do Rio Preto	-0,657 (0,107)	-0,656 (0,107)	-0,623 (0,106)	-0,621 (0,106)
São José dos Campos	-0,207 (0,120)**	-0,207 (0,120)**	-0,210 (0,119)**	ns
Sorocaba	-0,222 (0,108)*	-0,222 (0,108)*	-0,217 (0,107)*	-0,207 (0,107)*

Elaboração dos autores.

Obs.: *Significantes em nível de 5%;

**Significantes em nível de 10%; e ns: não-significante. Os parâmetros sem asteriscos são significantes em nível de 1%.

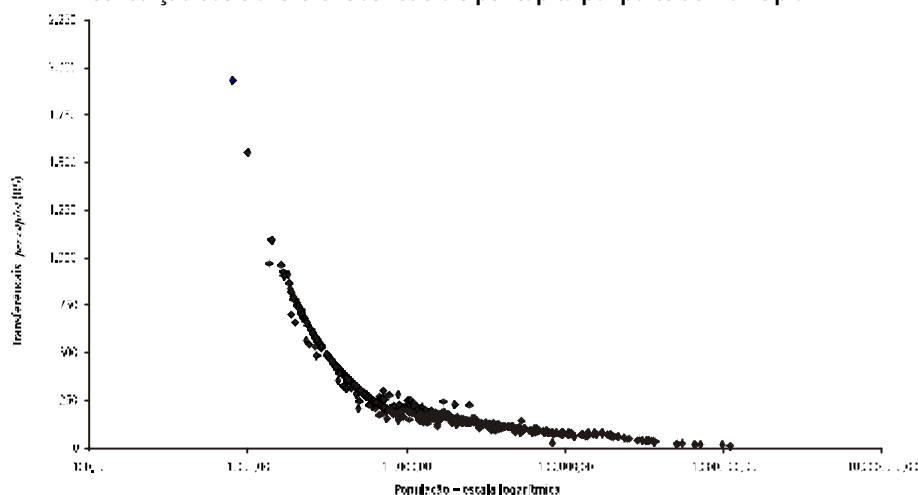
Como esperado, verifica-se que a renda *per capita*, a taxa de urbanização e a participação do setor de serviços na atividade econômica atuam de forma positiva sobre a receita fiscal municipal. Ao atentar-se para o fato de os parâmetros representarem elasticidades, deve-se salientar a magnitude do valor estimado para a renda em todos os casos superior a 1,7 – mostrando que a arrecadação própria responde mais que proporcionalmente à elevação na renda *per capita*, algo que pode ser explicado por nesta variável estar incluída não só o poder de pagamento dos municípios, diretamente, como o nível de transações, que determina o potencial de arrecadação do ISS, mas também o valor

dos imóveis, determinante do IPTU, indiretamente. A proximidade verificada entre os parâmetros relativos à taxa de urbanização e à participação do setor de serviços na atividade econômica também é perfeitamente condizente com as hipóteses formuladas, visto que a taxa de urbanização e a participação do setor de serviços identificam, respectivamente, o potencial de arrecadação do IPTU e do ISS, os dois principais impostos municipais, que têm participação semelhante no total arrecadado pelas cidades.

Contudo, os parâmetros referentes à população não apresentaram os resultados esperados, tendo sido negativos nos dois primeiros modelos estimados e não significativos nos demais. A explicação para os resultados inesperados deve estar na correlação dessa variável com as transferências federais *per capita*, representadas pelo FPM, o que fica demonstrado pelo gráfico 1, gerando problemas de multicolinearidade na estimação dos modelos. Neste ponto, deve-se salientar também que a correlação entre população e arrecadação tributária pode ser negativa por construção pelo fato de esta última estar sendo analisada em termos *per capita*, o que pode impor um parâmetro estimado negativo para a população por uma questão algébrica, uma vez que, dados os determinantes da arrecadação, quanto maior a população, maior será o denominador, tendendo a reduzir a arrecadação *per capita* por construção. Nenhuma dessas questões, contudo, contamina os resultados relativos ao objetivo central do artigo.

O sinal negativo dos parâmetros relacionados ao repasse do FPM confirma a hipótese de que as características dessa transferência geram um incentivo ao relaxamento fiscal dos municípios menores, que, agraciados pelo sistema de repartição dos recursos, deixam de arrecadar impostos municipais. O sinal positivo das transferências estaduais também ratifica a previsão anteriormente realizada. Neste sentido, entretanto, a interpretação do parâmetro deve ser muito cuidadosa, atentando para a relação de causa e efeito entre variável dependente e independente, uma vez que nada leva a crer que se possa afirmar que maiores montantes de transferências estaduais *per capita* devam levar a uma maior arrecadação própria dos municípios. Deste modo, a variável das transferências estaduais, embora incluída nos modelos para revelar que tipo de relação possui com a arrecadação própria – positiva ou negativa –, não pode ser vista como variável explicativa da arrecadação própria municipal, como as demais variáveis independentes. Antes disso, sua relação positiva com as receitas próprias municipais mostra que o efeito positivo proveniente do fato de as bases de arrecadação de ICMS e de ISS serem semelhantes é mais relevante que o efeito adverso, de relaxamento fiscal, que as mesmas transferências devem gerar.

GRÁFICO 1
Distribuição das transferências federais per capita por porte de município



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – dados 2001.
Elaboração dos autores.

Em relação às variáveis regionais, os sinais negativos da ampla maioria das regiões confirmam a hipótese inicial de que a região metropolitana deve apresentar, pelos motivos citados anteriormente, uma receita tributária própria maior que as demais regiões do estado. As regiões de Santos, São José dos Campos, Campinas e Registro são as exceções. A primeira apresenta um coeficiente altamente positivo, o que encontra explicação em dois fatores: a presença do Porto de Santos, que aumenta a movimentação econômica do município de Santos; e o fato de a região ser composta apenas por municípios turísticos, que se beneficiam por tributarem muitos não-eleitores: à medida que seus governantes não têm de se preocupar com o ônus político de impostos elevados, podem manter uma arrecadação própria *per capita* mais elevada que as outras cidades. São José dos Campos e Campinas, por seu turno, apresentam coeficientes não tão significativos ou até insignificantes, dependendo do modelo especificado, o que pode ser justificado, no caso de Campinas, pela proximidade da capital e pela semelhança cada vez maior de suas características com as da região metropolitana. A região do Vale do Paraíba, por sua vez, apresenta alguns municípios turísticos, como Ubatuba, Ilhabela e Campos do Jordão, remetendo novamente ao fator peculiar, exposto no parágrafo anterior, que permite a tais cidades explorarem de maneira mais agressiva sua capacidade tributária, algo parecido ao que ocorre com a região de Registro, uma das mais pobres do estado e que, ao contrário do que se poderia esperar, não apresenta parâmetros negativos, mas sim não significantes, justamente por ser composta por alguns municípios litorâneos.

Finalmente, a análise das “*dummies*” construídas para identificar os efeitos do ISS proveniente dos pedágios paulistas sobre as finanças públicas municipais e o objetivo central deste trabalho, confirmam as hipóteses formuladas, segundo as quais as receitas não alteram o esforço fiscal municipal, sendo importantes como uma fonte adicional de recursos para os municípios pequenos e irrelevantes para os municípios maiores.

No primeiro grupo de modelos, que usa a arrecadação própria *per capita* como variável dependente, a primeira especificação – com uma única “*dummy*” diferenciando os municípios que recebem dos que não recebem recursos dos pedágios – revelou um parâmetro estimado positivo e significativo. A pequena magnitude do mesmo parâmetro deve ser em razão do fato de não estarem separados os municípios grandes dos pequenos, o que minora o efeito das receitas extras sobre a arrecadação própria. Na segunda especificação, a separação das cidades que recebem recursos extras entre aquelas que têm praça ou não mostra que as primeiras tendem a apresentar uma arrecadação própria *per capita* levemente superior às outras – parâmetros de 0,20 e 0,18, respectivamente –, conclusão também já esperada pelo fato de 40% dos recursos totais de ISS serem repartidos, à época da análise, apenas entre os municípios que possuem praças em seus limites territoriais. A terceira especificação, que separou as cidades de acordo com o seu porte, corrobora a assertiva segundo a qual os recursos extras são importantes, aumentando a receita tributária própria *per capita* somente para os municípios pequenos: apenas neste grupo o parâmetro estimado foi significativo. A quarta e última especificação completa o diagnóstico anterior à medida que revela que os municípios nos quais a participação das receitas extras de ISS no total de receita tributária própria é muito elevada apresentam uma arrecadação própria *per capita* bastante superior aos demais. Embora tal conclusão possa ser vista, inicialmente, como um tanto óbvia, ela revela que realmente não é possível identificar nenhum tipo de relaxamento fiscal em razão dos recursos extras de ISS, mesmo para aqueles municípios em que tais recursos representam fatia considerável do total arrecadado.

Como já exposto, a segunda linha de modelos foi usada para ratificar os resultados obtidos inicialmente: se as conclusões do primeiro grupo de modelos fossem realmente consistentes, todos os parâmetros das “*dummies*” relacionadas aos pedágios deveriam ser não significativas quando as receitas adicionais fossem descontadas, na variável dependente, do total arrecado pelos municípios. De fato, isso ocorre nas quatro especificações testadas no segundo grupo de modelos, como demonstra a tabela 6.

TABELA 6
Resultados da estimação: ln [(arrecadação própria – receitas de ISS das praças de pedágio) per capita] como variável dependente

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	-4,896 (1,223)	-4,943 (1,224)	-5,253 (1,308)	-4,587 (1,246)
Renda per capita (ln)	1,742 (0,107)	1,740 (0,107)	1,738 (0,107)	1,740 (0,107)
População (ln)	ns	ns	ns	ns
Taxa de urbanização (ln)	0,219 (0,118)**	0,222 (0,118)**	0,197 (0,119)**	0,224 (0,118)**
% emprego comércio e serviços (ln)	0,244 (0,062)	0,243 (0,062)	0,251 (0,062)	0,247 (0,062)
FPM per capita (ln)	-0,196 (0,109)**	-0,192 (0,109)**	ns	-0,215 (0,110)*
Transf. estaduais per capita (ln)	0,227 (0,050)	0,229 (0,050)	0,239 (0,051)	0,224 (0,050)
Dummies pedágios				
ISS	ns	-	-	-
Com praça	-	ns	-	-
Sem praça	-	ns	-	-
Pequenos	-	-	ns	-
Médios	-	-	ns	-
Grandes	-	-	ns	-
Muito grandes	-	-	ns	-
Participação muito elevada	-	-	-	ns
Participação elevada	-	-	-	ns
Participação mediana	-	-	-	ns
Participação pequena	-	-	-	ns
Dummies regionais:				
Araçatuba	-0,568 (0,117)	-0,568 (0,117)	-0,560 (0,117)	-0,577 (0,117)
Barretos	-0,605 (0,146)	-0,601 (0,147)	-0,610 (0,147)	-0,597 (0,147)
Bauru	-0,527 (0,120)	-0,526 (0,120)	-0,513 (0,121)	-0,541 (0,120)
Campinas	ns	ns	ns	ns
Central (Araraquara/São Carlos)	-0,345 (0,145)	-0,346 (0,145)	-0,350 (0,146)	-0,344 (0,146)*
Franca	-0,813 (0,137)	-0,818 (0,137)	-0,823 (0,137)	-0,810 (0,137)
Marília	-0,580 (0,112)	-0,579 (0,112)	-0,572 (0,113)	-0,588 (0,113)
Presidente Prudente	-0,541 (0,112)	-0,540 (0,112)	-0,535 (0,113)	-0,550 (0,113)
Registro	ns	ns	ns	ns
Ribeirão Preto	-0,592 (0,141)	-0,592 (0,141)	-0,586 (0,143)	-0,607 (0,141)
Santos	1,225 (0,198)	1,223 (0,198)	1,247 (0,199)	1,221 (0,198)
São José do Rio Preto	-0,629 (0,105)	-0,630 (0,105)	-0,617 (0,105)	-0,641 (0,106)
São José dos Campos	-0,193 (0,118)**	-0,192 (0,118)**	-0,200 (0,119)**	0,198 (0,119)**
Sorocaba	-0,219 (0,106)*	-0,217 (0,106)*	-0,225 (0,106)*	-0,226 (0,106)*

Elaboração dos autores.

Obs.: *Significantes em nível de 5%; **Significantes em nível de 10%; e ns: não-significante. Os parâmetros sem asteriscos são significantes em nível de 1%.

Três são as explicações propostas para o fato de as receitas extras provenientes das praças de pedágio paulistas não alterarem o esforço fiscal dos municípios do estado. Inicialmente, ao mesmo tempo em que a população anseia por melhores serviços sociais, que necessitam cada vez de maiores recursos, até pelo natural crescimento demográfico, os governantes não vêem suas receitas crescerem proporcionalmente à demanda por gastos, em razão do período de pouco dinamismo econômico vivido pelo país, o que torna qualquer receita adicional não somente bem-vinda, mas também imprescindível para o fechamento das contas municipais, principalmente quando proveniente de não-

residentes, ou seja, quando não traz consigo o ônus da tributação a eleitores, assim como no caso dos *royalties* sobre o petróleo e dos municípios turísticos. Em segundo lugar, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, restringiu em boa monta os incentivos aos arroubos populistas de outrora, que garantiam bons resultados eleitorais às custas da saúde financeira dos governos. Assim, as receitas extras dos pedágios podem servir para os prefeitos se enquadrarem com maior facilidade às exigências da LRF, não mudando de forma muito drástica os serviços oferecidos à população, em outros tempos, de menor responsabilidade fiscal. Por último, a não alteração das estruturas tributárias municipais, mesmo naqueles municípios em que o ISS dos pedágios reapresenta uma grande parcela do total arrecadado, pode se dever ao fato de que este tipo de receita ainda é bastante recente e ainda não foi utilizado pelos governantes das cidades beneficiadas como uma artimanha para aliviar a cobrança de outros tributos e, assim, usufruir os benefícios eleitorais da isenção de impostos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo central de estudo a avaliação dos impactos causados pelos recursos de ISS provenientes das praças de pedágio paulistas sobre as receitas públicas municipais do estado. Por isso, antes da análise dos dados propriamente dita, foi apresentada uma breve seção com os principais pontos relativos ao modelo paulista de concessão rodoviária e as regras de repasse do ISS arrecadado com as concessionárias aos municípios.

O exame dos dados confirmou as hipóteses formuladas a respeito dos efeitos do ISS dos pedágios sobre as receitas públicas municipais. Esses recursos adicionais não têm trazido qualquer marca de relaxamento fiscal entre os municípios, ou seja, estes não estão deixando de arrecadar outros tributos em razão do incremento de receita proporcionado pelo ISS arrecadado com as concessionárias. Tanto a análise descritiva quanto a econométrica mostraram que os municípios pequenos que recebem os recursos extras apresentam uma receita tributária própria *per capita* maior que a dos municípios pequenos que não recebem qualquer recurso derivado das praças de pedágio; entre os municípios maiores, por sua vez, nenhuma diferença no montante total de arrecadação própria *per capita* é notada.

Esses resultados são condizentes com as expectativas: ao mesmo tempo em que corroboram a hipótese de que os recursos adicionais de ISS são irrelevantes para os municípios maiores, por seu pequeno valor em comparação aos demais impostos municipais, explicitam a ausência de relaxamento fiscal entre os municípios menores, que simplesmente se favorecem do fato de poderem contar com recursos tributários extras resultantes de não-eleitores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, E.; OLIVEIRA, P. A. Federalismo fiscal: receita municipal – a importância das transferências do FPM e do SUS. **Informe-se BNDES**, Rio de Janeiro, n. 28, 2001.

_____. Tributação municipal: desigualdades na carga tributária local (1996). **Informe-se BNDES**, Rio de Janeiro, n. 15, 2000.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Aspectos gerais do programa de concessões**. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: 22 ago. 2003.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa de concessões rodoviárias**. Disponível em: <<http://www.artesp.sp.gov.br>>. Acesso em: 28 fev. 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS RODOVIÁRIAS. **Trechos concedidos no Estado de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.abcr.org.br>>. Acesso em: 28 fev. 2004.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. As Concessões Rodoviárias. **Cadernos de Infraestrutura**, Rio de Janeiro, n. 17, 2001.

_____. Concessões rodoviárias no Brasil. **Informe-se BNDES**, Rio de Janeiro: Área de projetos de infra-estrutura, n. 30, 1999.

CASTRO, N. Privatização do setor de transportes no Brasil. *In*: PINHEIRO, A. C.; FUKUSAKU, K. **A privatização no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES/OECD, 2000.

CASTRO, N.; ESPOSITO, J. R. **Perspectiva da reestruturação financeira e institucional dos setores de infra-estrutura**: a reestruturação do sistema de transportes. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

COSSIO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. (Dissertação de mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, PUC-RJ. Rio de Janeiro, 1998.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. **Sistema de informações técnicas em transportes**. Disponível em: <<http://www.geipot.gov.br>>. Acesso em: 22 ago. 2003.

FUNDAÇÃO SEAD. **Informações dos municípios paulistas**. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 9 dez. 2003.

GOMES, Gustavo M.; MAC DOWELL, Maria C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para discussão, n. 706).

GREMAUD, A. P.; TONETO JR, R. **Descentralização e endividamento municipal**: formas, limites e possibilidades. São Paulo/Ribeirão Preto: USP/FEA, 2000 (Texto para Discussão, n. 11). Série Economia.

OLIVEIRA, R. G. **Avaliação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias**. São Paulo: Fipe/USP, 2001.

MORA, M.; VARSANO, R. **Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil**: some facts of the nineties. Rio de Janeiro: Ipea, 2001 (Texto para discussão, n. 854).

REZENDE, F. **Fiscal decentralization and big cities financing in Brazil**. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para discussão, n. 612).

RIBEIRO, E. P. **Capacidade, eficácia e eficiência tributária no Rio Grande do Sul**: municípios. Rio Grande do Sul: UFRGS, 1999.

RIBEIRO, E. P.; SHIKIDA, C. D. Existe trade-off entre receitas próprias e transferências? O caso dos municípios mineiros *In*: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 9, Minas Gerais: Diamantina, 2001.

SANTOS, A. M. P.; COSTA, L. S.; ANDRADE, T. A. **Federalismo no Brasil**: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. Disponível em: <<http://www.nemesis.org.br>>. Acesso em: 14 nov. 2002.

SANTOS FILHO, M. As relações fiscais e financeiras entre município, estado e a União no Brasil atual. **Finanças Locais e Regionais**, Bahia, 1996.

SCHWENGBER, S. B.; RIBEIRO, E. P. **O impacto do fundo de participação (FPE) no esforço tributário do estados**: uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS. Rio Grande do Sul: UFRGS, 1999.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Estados e municípios**. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 9 dez. 2003.

TONETO JR. R.; GREMAUD, A. P.; CHAGAS, A. L. **Tributação municipal em São Paulo**: quem cobra e quem paga? *In*: ENCONTRO DA SEP, 7, 2002, Curitiba. **Anais...**

WEBB, S. B. **Fiscal responsibility laws for subnational discipline**: the latin american experience. Washington: Banco Mundial, 2004 (*World Bank Policy Research, Working Paper*, n. 3.309).

