

**UNIJUÍ - UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL
DEAd - DEPARTAMENTO DE ESTUDOS DA ADMINISTRAÇÃO**

**FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS:
RELAÇÃO DE DEPENDÊNCIA ENTRE RECEITA
TRANSFERIDA E RECEITA PRÓPRIA DOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL. PERÍODO 1989-1998.**

JOÃO ARAMI MARTINS PEREIRA

IJUÍ - RS, 2002

ÍNDICE

CAPÍTULOS	PÁGINA
1. Introdução.....	03
2. Metodologia.....	03
3. As relações intergovernamentais nos três níveis de Governo.....	05
4. Transferências entre níveis de Governo.....	07
4.1. Transferências do Governo Federal.....	08
4.2. Transferências do Governo Estadual.....	9
4.2.1. A Quota-Parte Municipal do ICMS.....	9
4.3. A importância relativa das transferências em relação a receita própria dos Municípios do Rio Grande do Sul.....	11
4.4. As transferências Estaduais para os municípios regionais e locais.....	12
5. A Receita própria dos Municípios.....	12
5.1. Desempenho e evolução do IPTU.....	14
5.2. Desempenho e evolução do ISS.....	17
5.3. A importância da receita própria para os Municípios Gaúchos.....	20
5.4. Estratégia Tributária Local.....	21
6. Considerações Finais.....	23
7. Referências Bibliográficas.....	24
8. Anexos.....	26

1 INTRODUÇÃO

Existe um processo dinâmico, evoluindo de acordo com a complexidade das atividades produtivas desenvolvidas no País, onde o Sistema Tributário Nacional – STN, tem sofrido importantes modificações nas últimas quatro décadas, principalmente, com a Reforma Tributária de 1965-67 e com a Constituição de 1988.

Discussões sobre seus objetivos, metodologia, conseqüências das reformas nos seus aspectos positivos e negativos, têm gerado debates e suscitado opiniões das mais variadas autoridades do assunto. Por certo, o debate não se encerrou, tendo em vista que as reformas da Carta Magna de 1988 não encerraram o redesenho do sistema tributário e da federação brasileira. Representou o contrário da reforma tributária da década de 60. Esta por sua vez, trouxe grande centralização de poder de decisões para a União. Já a última reforma tributária privilegiou estados e principalmente municípios, objetivando a descentralização de poderes, deixando o governo central com menos recursos e os mesmos encargos e despesas anteriores. Vários segmentos da sociedade organizada vêm buscando contribuir para o aperfeiçoamento do STN e há autores que propõem até a adoção do Imposto Único sobre Transações - IUT, ou seja, devido à grande complexidade do sistema e a quantidade de impostos, quer-se simplificar ao extremo.

A preocupação deste trabalho é com os principais impostos de competência municipal (IPTU e ISS), especificamente quanto ao seu desempenho em relação ao fundo de participação dos municípios – FPM e à quota-parte municipal do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e a Prestação de Serviços – QPM-ICMS, no Estado do Rio Grande do Sul.

2 METODOLOGIA

O critério de população está sendo adotado, tendo em vista, ser mais fácil, dada sua série histórica ser divulgada anualmente para todos os municípios, bem como por ser utilizado como critério de distribuição do FPM e da QPM-ICMS, em muitos Estados.

CATEGORIA I	Até 30.000 habitantes
CATEGORIA II	De 30.001 a 60.000 habitantes
CATEGORIA III	De 60.001 a 120.000 habitantes
CATEGORIA IV	De 120.001 a 500.000 habitantes
CATEGORIA V	Acima de 500.000 habitantes

A existência de municípios das mais variadas quantidades de população, desde 1.000 habitantes à mais de 1.000.000 habitantes, fez com que se buscasse uma alternativa que simplificasse a análise dessa variável, ou seja, os municípios foram distribuídos em cinco categorias, de acordo com a população total de cada um deles, conforme quadro anterior.

Outro aspecto a ser ressaltado é a relação crescimento e diminuição populacional, onde muitos municípios passaram para outra categoria. Isto ocorreu ora para a categoria menor, no caso de localidades que perderam população para os novos, ora para a categoria maior, como é o caso do crescimento populacional dos municípios pólos regionais que receberam habitantes, emigrados das administrações locais em busca de emprego, dada a situação econômica nacional.

Os dados brutos sobre produção, população, área, receita, valor adicionado, índices, etc, foram coletados junto à Base de Dados do Tribunal de Contas do Estado, da Fundação de Economia e Estatística – FEE e SIB, do IPD – Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. Esses dados foram tabulados sob a responsabilidade do autor, de acordo com as categorias citadas anteriormente, obedecendo às necessidades do presente trabalho.

TABELA 1
POPULAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR CATEGORIA DE
MUNICÍPIO, PERÍODO 1989 - 98 (EM NÚMERO DE HABITANTES)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1989	2.776.090	1.255.255	1.658.864	2.208.192	1.371.313	9.264.714
1990	2.852.489	1.164.230	1.810.049	2.236.336	1.386.828	9.449.932
1991	2.880.071	1.220.703	1.510.177	2.264.316	1.263.403	9.138.670
1992	3.057.229	1.261.688	1.347.795	2.302.691	1.265.546	9.234.949
1993	3.058.267	1.245.785	1.309.342	2.473.588	1.280.001	9.366.983
1994	3.047.429	1.167.184	1.448.984	2.519.375	1.292.899	9.475.871
1995	3.033.309	1.147.659	1.529.156	2.573.043	1.295.940	9.579.107
1996	3.171.315	1.131.274	1.478.735	2.567.479	1.288.879	9.637.682
1997	3.160.785	1.116.533	1.566.651	2.617.945	1.298.107	9.760.021
1998	3.177.228	1.128.082	1.592.302	2.664.121	1.306.195	9.867.928
Média	31,9	12,5	16,1	25,7	13,8	100,0

FONTE: FIBGE – Anuário Estatístico

NOTA: (1) 1991 e 1996 – População censitária
(2) Demais anos – População estimada

Em função dos dados estatísticos representarem uma série histórica de dez (10) anos, necessitou-se fazer ajustes nos preços correntes, onde foi utilizado o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP –DI, IBRE/FGV, conforme quadro a seguir.

PERÍODO	INDICE IGP-DI ¹	VARIAÇÃO NO ANO ²	INDICE
1989	0,0000796	1.319,87	0,0000544
1990	0,0023	2.740,23	0,0015718
1991	0,012	414,75	0,0082006
1992	0,127	991,35	0,0867901
1993	2,799	2.103,40	1,9127998
1994	70,162	2.406,87	47,9477892
1995	117,492	67,46	80,2924896
1996	130,528	11,10	89,2011208
1997	140,855	7,91	96,2584569
1998	146,330	3,89	100,0000000

FONTE: FGV/IBRE – Conjuntura Econômica

NOTA: (1) De 1989 a 1997, média do ano
(2) De 1989 a 1997, média sobre média.

3 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

De modo geral, os estudos sobre a problemática do federalismo no Brasil têm estado circunstanciado à questão tributária. Acontece, entretanto, que a reforma de 1966, ao mesmo tempo em que centralizou a arrecadação de impostos e a gestão da política tributária nas mãos da União, ampliou a importância e diversificou enormemente os mecanismos de suas relações financeiras e administrativas com os governos estaduais e municipais.

Hoje em dia, uma análise abrangente do federalismo no Brasil requer, além do aspecto tributário, o estudo da questão ligada à realidade política em que está inserida entre as três esferas de governo.

Num primeiro momento, em meio aos desdobramentos da reforma de 66, assiste-se ao enfraquecimento da receita tributária própria dos estados e dos municípios, os quais passam a depender crescentemente das transferências federais. Mais adiante, ao final da década de 70, as transferências "constitucionais ou regulares" (fundos de participação, cotas-partes de impostos) perdem importância relativa na composição das receitas estaduais e municipais, face à progressiva ampliação dos repasses financeiros "não regulares ou negociados", processados por canais informais e determinados basicamente por negociações políticas.

A distribuição dos impostos, visando uma melhor equitatividade dos recursos públicos entre os três níveis de governo, de acordo com a divisão de funções e a divisão de receitas, tem sido dos assuntos mais discutidos na reforma tributária de 1966, bem como nas constituições federal de 1946, 1969 e 1988. A outorga de competência de impostos aos três níveis de governo tem suscitado um sistema, ora mais centralizado, ora mais

descentralizado, como foi a tônica das Cartas Magnas de 1946 e 1988, enquanto a reforma tributária de 1966 provocou grande concentração de poder nas mãos da União, através da competência de legislar e por ter ficado com os impostos mais produtivos. Nesse sentido foi instituído um sistema de transferências para as esferas inferiores, com vinculações de despesas, visando com isto atenuar os desníveis regionais e locais e também servindo de instrumento de política federal, tendo em vista os objetivos nacionais.

A organização de um país de sistema federativo tem como característica principal, a existência de diferentes níveis de administração pública, (União, Estado e Municípios), os quais possuem autonomia própria, ou seja, competência para legislar sobre atividades que lhes dizem respeito. Na política fiscal, cada nível de governo dispõe de receita tributária própria, utilizando os recursos de acordo com as necessidades dos setores que julgarem prioritários. Neste sentido com o esforço próprio de arrecadação e com poderes de aplicação desses recursos, a União fica sem controle direto nas decisões, dos níveis inferiores de governo. Surgem daí as dificuldades adicionais do planejamento das atividades do setor público num país federativo, com a criação de mecanismos de integração do sistema de planejamento dos três níveis de governo, tendo em vista a compatibilização das medidas a serem adotadas com objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Desenvolvimento, para fortalecimento do Sistema Federativo¹.

Os problemas fiscais característicos de um sistema federativo dependem do grau de equilíbrio entre a divisão de funções e a divisão de receitas. No estado contemporâneo, firmou-se opinião geral entre os teóricos das finanças públicas, quanto a três funções específicas para o governo, relacionadas intimamente, com a finalidade precípua de justificar a intervenção do estado no sistema sócio-econômico. Tratam-se de instrumentos para (1) assegurar ajustamento na alocação eficiente de recursos para possibilitar o bem-estar social; (2) assegurar ajustamentos na distribuição eqüitativa da renda e da riqueza nacional, para atenuar as desigualdades sociais e; (3) garantir a estabilidade econômica, para a promoção do crescimento econômico auto sustentado².

A divisão de responsabilidades fiscais entre diferentes níveis de governo poderá considerar os efeitos do orçamento público no comportamento de seus contribuintes e beneficiários dos serviços públicos, levando em conta a incidência do custo e do benefício do orçamento de cada jurisdição. A atribuição de funções fiscais nos três níveis de governo

¹ REZENDE DA SILVA, F. A., "Finanças Públicas", São Paulo, Ed. Atlas, 1983, p. 50-53.

pode depender da eficiência e da natureza dos serviços prestados. Assim, um modelo ideal de atribuições fiscais entre governos confinará estados e municípios a atividades essencialmente alocativas, por melhor avaliarem as necessidades básicas e as preferências de seus cidadãos. Por outro lado, as atividades distributivas, bem como, atividades alocativas de caracter nacional, (ex.: defesa e segurança nacional), poderão ser executadas pelo governo central, (embora as ações dos governos estaduais e locais, tenham um substancial efeito distributivo), devido à necessidade de se assegurar a eficiência e a unidade da política nacional.

4 TRANSFERÊNCIAS ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO

Nas finanças públicas nacionais alguns tributos, pela sua natureza, pelos interesses envolvidos, pela adequação do tributo à entidade tributante, pela pertinência a uma pessoa de direito público da política relativa à variável tributada deve em princípio ter sua competência atribuída a determinado ente público.

Entretanto, isso não significa que parte de sua receita não possa pertencer a outros níveis de governo como, por exemplo, o Imposto de Renda - IR, o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, etc., que devem ser partilhados entre os três níveis de governo.

Basicamente, as transferências surgem através de duas formas: **a) divisão da receita tributária** - um determinado nível de governo coleta um ou mais impostos e o distribui às unidades federadas; **b) ajuda** - um dado nível de governo fixa o montante de recursos a ser transferido durante o ano fiscal. Ambas as formas de distribuição de recursos se fazem em função de certas variáveis, tais como: renda per capita, valor adicionado, densidade populacional, esforço fiscal, etc., as quais estão ligadas aos objetivos da unidade doadora dos recursos.

As transferências podem ser classificadas, de modo geral em: **a) transferência geral ou não-condicional** - utilizada em qualquer espécie de função, tendo como principal objetivo, complementar os recursos próprios das unidades governamentais, visando atenuar as disparidades regionais, em termos de estrutura tributária vigente num sistema federativo. Também pode ser empregada para atingir uma melhor "justiça fiscal" num sistema federativo, quando se considera o orçamento quanto às Receitas e Despesas dos vários níveis de governo. Para exemplificar, pode-se citar o ITR, o IOF do ouro, a título

² MUSGRAVE R.A. e MUSGRAVE P. B., "Finanças Públicas: Teoria e Prática", Ed. Campos/EDUSP, São Paulo, 1980. p. 6-13.

de transferência geral da União aos municípios. Já os estados transferem 50% do IPVA, 25% do ICMS e o fundo de exportação; **b) transferência específica sem contrapartida de recursos** - a unidade recebedora é obrigada a aplicar os recursos no financiamento de determinado serviço público.

4.1 Transferências do Governo Federal

Instituídas a partir da Constituição de 1946, as transferências federais ganharam destaque na Reforma Tributária de 1965/67, fruto do reconhecimento por parte da União, de que os governos locais perderam boa parte da capacidade própria de geração de receitas. Cabe às transferências uma função de compensação às unidades locais e também deve em princípio, de certa forma redistribuir regionalmente a receita pública, consideradas as grandes disparidades de renda do país.

No que se refere ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM, verifica-se na TABELA 2 que no período entre 1989 - 98, a preços de 1998, houve uma elevação significativa dos recursos distribuídos aos municípios. Onde o exercício de 1990 merece destaque devido ao melhor desempenho de todos os municípios. Basicamente, tal situação ocorreu em função dos reflexos da Constituição de 1988, que tornou possível maior quantidade de recursos transferidos, pois os percentuais foram aumentando gradativamente até 1993. Mas comportamento consistente verifica-se entre os anos de 1995 e 1998, em parte, pelo fato da queda da inflação e conseqüente aquecimento da atividade produtiva durante tal período. Assim, houve um melhor comportamento da evolução dos recursos transferidos da União.

TABELA 2
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS, POR CATEGORIA DE
MUNICÍPIO. PERÍODO 1989 – 98. (EM REAIS DE 1998)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1989	252.300.218	65.402.017	64.837.006	68.840.820	17.182.663	468.562.725
1990	346.366.092	83.253.995	96.072.198	92.031.465	22.985.270	640.709.021
1991	306.562.268	72.383.191	67.104.245	77.630.306	20.141.006	543.821.016
1992	319.263.320	76.253.734	63.165.545	80.785.788	20.425.150	559.893.537
1993	368.610.452	74.209.928	57.379.368	82.593.142	24.129.020	606.921.911
1994	344.023.983	64.746.145	59.185.150	76.580.797	22.036.513	566.572.588
1995	412.218.226	76.538.876	76.161.608	91.490.055	25.899.308	682.308.074
1996	418.287.928	74.839.960	81.302.620	94.864.541	28.719.480	698.014.529
1997	456.026.963	74.405.321	76.497.326	94.499.867	28.929.064	730.358.543
1998	516.894.731	85.234.759	89.387.882	109.070.106	32.763.098	833.350.576
Média	58,7	12,0	11,6	13,8	3,9	100,0

FONTE: Autor, a partir da Base de Dados do Tribunal de Contas do Estado – TCERS.

Considerando as categorias de municípios, quanto ao aspecto da repartição dos recursos entre as mesmas, Porto Alegre recebeu, em média, apenas 3,9% do fundo; os

municípios regionais ficaram com 13,8% dos recursos; as unidades municipais que possuem de 60.001 até 120.000 habitantes, foram beneficiadas com 11,6% do total do fundo e os municípios menores até 30.000 e de 30.001 até 60.000 habitantes, garantiram participação de 58,7% e 12,0%, respectivamente, TABELA 2.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é o FPM per capita, onde os micro e pequenos municípios, receberam em média anual R\$ 123,14, os municípios regionais e a capital receberam durante o período analisado, em média R\$ 35,70 e R\$ 18,97, respectivamente e o total do Estado teve transferência per capita de R\$ 66,61. Desta forma, os municípios com até 30.000 habitantes, quase que dobraram a média estadual per capita do FPM, como demonstra o ANEXO 3.

4.2 Transferências do Governo Estadual

Na partilha de tributos estaduais com os respectivos municípios, as críticas são em menor número do que as dirigidas ao Governo Federal. Não há qualquer vinculação e o cálculo das quotas é determinado por Lei. Os pontos controversos resumem-se ao critério alocativo da fórmula de partilha (o parâmetro básico para rateio do ICMS - o valor adicionado - é anti-redistributivo, favorecendo municípios de forte base industrial e grandes centros comerciais urbanos) e, ao comentado poder da União de interferir na tributação do ICMS, via isenções de circulação de mercadorias destinadas a exportação.

4.2.1 A quota parte municipal do ICMS

Além dos recursos do FPM, cabe aos municípios parte do produto da arrecadação do ICMS e não há qualquer tipo de restrição quanto a sua aplicação.

A divisão de receita entre estado e municípios é uma transferência do tipo geral. Porém, o objetivo é compensar os municípios pela perda da possibilidade de arrecadar o ICM, como era originalmente previsto pela Reforma Tributária de 1965-67.

Atualmente, os estados arrecadam o ICMS e destinam 25% ao fundo da quota-parte dos municípios - QPM, conforme determinou a Constituição de 1988. O volume de transferências depende diretamente do nível do valor adicionado, gerado em cada município e conseqüentemente do nível de atividade econômica. Essa forma é parcialmente consistente do ponto de vista de compensação, visto que, os municípios cuja parte das atividades é isenta, teriam pouca receita de ICMS. Mas, como as suas atividades geram valor adicionado, recebem transferências do Estado.

TABELA 3
RECURSOS TRANSFERIDOS AOS MUNICÍPIOS ATRAVÉS DA QPM-ICMS, POR
CATEGORIA DE MUNICÍPIO, PERÍODO 1989 – 98. (EM REAIS DE 1998)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1989	281.177.504	109.836.658	125.342.068	207.763.301	104.599.374	828.718.906
1990	354.590.091	126.524.124	176.974.516	267.347.793	132.697.857	1.058.134.380
1991	325.071.233	120.802.663	161.659.963	231.608.316	127.743.020	966.885.195
1992	329.544.047	127.183.557	143.209.203	236.762.176	131.771.473	968.470.457
1993	337.898.257	124.553.456	130.745.985	232.085.001	118.058.456	943.344.155
1994	415.759.086	142.549.611	176.681.007	279.873.423	135.878.165	1.150.741.290
1995	416.461.620	140.227.114	178.969.963	282.173.604	141.970.098	1.159.802.400
1996	435.826.065	137.709.419	181.468.095	296.619.762	143.208.167	1.194.831.508
1997	416.791.836	123.407.054	163.923.669	273.720.608	136.306.535	1.114.149.702
1998	411.555.458	122.705.843	172.250.961	253.162.707	143.026.430	1.102.701.398
Média	35,4	12,2	15,4	24,4	12,6	100,0

FONTE: Autor, a partir da Base de Dados do Tribunal de Contas do Estado – TCERS.

Assim, não se devia esperar uma contribuição significativa da quota-parte municipal do ICMS para diminuir as conseqüências das disparidades regionais da base tributária dentro dos estados e ou da estrutura de alíquotas diferenciadas dos impostos municipais. Mas, antes da Constituição de 1988, houve alteração do fator de determinação do índice, ou seja, o valor adicionado gerado no município que correspondia a 100% do índice, passou a participar com 80%, e os outros 20% foram utilizados outros critérios de acordo com a vontade política de cada estado e, por vezes, alguns desses critérios podem ser considerados redistributivos, como é o caso do percentual fixo, distribuído igualmente a todas as unidades locais do estado. Atualmente, o valor adicionado corresponde a 75% do índice de cada município e os restantes 25% são rateados conforme as variáveis de população (7,0%), área territorial (7,0%), números de propriedades rurais (5,0%), produtividade primária (3,5%), inverso da taxa de evasão escolar (1,0%), inverso do coeficiente de mortalidade infantil (1,0%) e pontuação no projeto parceria (0,5%).

Com relação à quota-parte municipal, verifica-se na TABELA 3 que no período entre 1989 - 98, a preços de 1998, houve uma elevação significativa dos recursos distribuídos aos municípios. Novamente o ano de 1994 merece destaque devido ao desempenho de todos os municípios. Mas comportamento consistente verifica-se entre os anos de 1994 e 1998, pelo fato da queda da inflação e conseqüente aquecimento da atividade produtiva. Determinando um melhor comportamento da evolução dos recursos da quota-parte dos municípios.

Por outro lado, quanto ao aspecto da repartição dos recursos entre as categorias, Porto Alegre recebeu na média dos dez anos 12,6% do fundo; os municípios regionais ficaram com 24,4% dos recursos; as unidades municipais que possuem de 60.001 até 120.000 habitantes, foram beneficiadas com 15,4% do total do fundo e os municípios

menores até 30.000 e de 30.001 até 60.000 habitantes, garantiram participação de 35,4% e 12,2%, respectivamente. Dessa forma, se comparados com os recursos arrecadados na jurisdição das municipalidades com menos de 60.000 pessoas (11,1% e 7,6% respectivamente, conforme ANEXO 2, constata-se uma boa redistribuição dos recursos, já que Porto Alegre e os municípios regionais arrecadaram em média 39,6% e 29,1% do ICMS, respectivamente.

Os critérios de redistribuição dos recursos do ICMS, através da QPM, se justificam tendo em vista certa mobilidade e fácil acesso que as pessoas conseguem atualmente, ou seja, boa parte da população dos micro e pequenos municípios, realizam suas compras nas cidades pólos regionais que, acabam arrecadando mais ICMS, já que possuem uma atividade produtiva mais complexa e moderna, com mais opções de compras às pessoas.

Acredita-se também que, a metodologia desenvolvida para distribuição dos recursos da QPM-ICMS, possibilita uma certa redistribuição dos recursos em favor das micro e pequenas administrações municipais, como pode ser visualizado no ANEXO 4.

4.3 A importância relativa das transferências em relação à receita própria dos municípios do RS.

A receita total dos municípios gaúcho não se resume à Contribuição de Melhoria, ao Imposto Sobre Serviços -ISS, ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, à quota-parte do ICMS e ao Fundo de Participação do Municípios - FPM. Porém, estes são os mais significativos, tanto a nível de receita própria, como a nível de transferências estadual e federal.

TABELA 4
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO FPM E DA QPM/ICMS EM RELAÇÃO A RECEITA PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS RIOGRANDENSE. PERÍODO 1989-98. (EM REAIS DE 1998)

ANO	C.MELHORIA	ISS	IPTU	QPM-ICMS	FPM	TOTAL
1989	0,48	7,08	1,72	57,95	32,77	100,00
1990	0,48	7,36	2,55	55,81	33,80	100,00
1991	0,59	7,27	6,79	54,63	30,73	100,00
1992	0,41	6,89	5,77	55,08	31,84	100,00
1993	0,40	6,89	4,11	53,92	34,69	100,00
1994	0,26	7,26	3,73	59,47	29,28	100,00
1995	0,42	8,09	8,49	52,26	30,75	100,00
1996	0,43	8,64	8,85	51,81	30,27	100,00
1997	0,27	9,64	9,14	48,90	32,06	100,00
1998	0,23	10,00	9,16	45,92	34,70	100,00
Média	0,40	7,91	6,03	53,58	32,09	100,00

FONTE: Elaboração própria a partir das tabelas 2, 3, 5 e 6.

Verificando a TABELA 4, a quota-parte municipal representou em média 53,58%, durante o período entre 1989 - 98, do total dos recursos de tributos selecionados acima. A seguir, vem o FPM com 32,09%, o ISS com média de 7,91%, o IPTU com participação de 6,03%, ficando a contribuição de melhoria com apenas 0,40% pontos percentuais. Dessa maneira, a quota-parte representa importância destacada para as finanças públicas

municipais, principalmente após os novos critérios adotados na fixação do índice de cada município, como se pode observar ao longo deste trabalho. Tais mecanismos vieram beneficiar as pequenas unidades administrativas, visando a busca de melhor redistribuição dos recursos.

4.4 As transferências estaduais para os municípios regionais e locais

Reconhecidamente os municípios regionais concentram maior volume de valor agregado, dado principalmente, a base industrial mais acentuada, bem como por ser centro comercial de uma determinada região, enquanto os municípios locais possuem seu valor agregado baseado na produção agropastoril e muito esporadicamente em menor escala na produção industrial, além de ter uma estrutura comercial incipiente. Visando atenuar essas disparidades, surgem os critérios alternativos, que estão proporcionando certa redistribuição de recursos, como se pode notar no ANEXO 2 sobre arrecadação do ICMS e repasses da quota-parte dos municípios, TABELA 3.

O Estado Gaúcho está subdividido em micro regiões distintas. Em cada uma existe um município sede, detentor de parque industrial e infra-estrutura comercial mais complexa. Nas adjacências, estão as municipalidades pequenas, que muitas vezes são dormitórios, ou dedicam-se a agropecuária na maioria das vezes.

Especificamente existem exceções, que abrigam empresas industriais de grande porte, como é o caso de frigoríficos, setor metalúrgico, pólo petroquímico, usinas hidroelétricas, etc...

5 A RECEITA PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS

Este capítulo tem como finalidade analisar as receitas públicas municipais próprias, no contexto regional e local, em função do "Esforço Fiscal", ou seja, quais categorias de municípios que se utilizam e arcam com o ônus político de arrecadar eficaz e suficientemente os recursos próprios.

No período anterior à Constituição de 1988, a arrecadação municipal estava restrita aos impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU e sobre a prestação de serviços de qualquer natureza - ISSQN, além de taxas e contribuição de melhoria, pouco significativas em relação ao total da receita própria.

Na Constituição de 1988, além dos acima mencionados, expandiu-se a competência impositiva própria, sendo transferida aos municípios, parte do ITBI, ou seja, a transmissão "inter-vivos". É criado o imposto sobre a venda a varejo de combustíveis líquidos e

gasosos – IVV, que atualmente, já está extinto. Esses impostos são de baixíssima elasticidade-renda, como também tem baixíssima participação relativa na receita total própria e grande parte das administrações municipais locais sequer cobram tais tributos. Portanto, pouco ou quase nada representam em termos de impacto financeiro, a não ser nos municípios regionais e na capital que contam com uma estrutura de fiscalização e sistema de informações (cadastro) mais adequados. Sendo assim, parece útil analisar os impostos que representam a maior parcela da arrecadação municipal, tanto a nível local, como a nível regional.

O imposto sobre propriedades imobiliárias é extensamente aproveitado há vários séculos para fazer contrapartida à necessidade de recursos para as atividades públicas municipais.

As vantagens da utilização desse imposto decorrem de: a) minimização de conflitos de competência tributária; b) o imposto não pode ser evitado pela população, desde que não existam diferenciais muito grandes entre as cargas tributárias dos municípios próximos; c) o valor das propriedades é relativamente estável, sendo pouco sujeito a oscilações decorrentes de flutuações no nível geral das atividades econômicas do País.

Se possuir o atributo de acompanhar a tendência crescente das necessidades de recursos dos municípios, como conseqüência do crescimento populacional e desenvolvimento econômico, esse imposto pode ser considerado uma fonte adequada de receita para suprir gastos públicos municipais, que LONGO muito bem salienta, "Existirem fortes indícios de que a receita do imposto predial e territorial urbano - IPTU, pode acompanhar a crescente necessidade de recursos da Prefeitura do Município de São Paulo, sem impor grande ônus tributário sobre a população, através de constante e criteriosa atualização de seu cadastro de imóvel"³. O crescimento urbano equilibrado requer que o imposto incorpore o aumento da base tributária em virtude do crescimento urbano, possibilitando a contrapartida de atendimento à nova demanda. Entretanto, tal equilíbrio somente é possível, se tiver alguns mecanismos mínimos de autonomia fiscal municipal.

Esse crescimento equilibrado do IPTU se refere à forma de administração do imposto, quanto à exploração de seu potencial arrecadador, com critérios de atualização de

³ LONGO, C. Alberto e LIMA, José C. de S. "O IPTU como fonte de recursos a nível municipal: aspectos de eficiência e equidade". In Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, n.36(1), jan/mar. 1982. p. 85-102.

valores venais dos imóveis melhor definidos e padronizados, refletindo nas alíquotas, na base tributária e no processo de urbanização.

De modo geral, os maiores centros urbanos do País utilizam o IPTU mais intensamente que os municípios pequenos. E as administrações municipais riograndense não fogem à regra.

A capital e as cidades regionais responderam, durante o período considerado, em média por 60,0% dos recursos arrecadados, enquanto a maioria dos municípios (mais de 400, com menos de 60.000 habitantes que possuem 44,4% da população total, ocupam uma área territorial de 78,5% e agregam 45,2% do PIB do Estado) participaram com apenas 29,2% da receita total do IPTU. Apesar de que os micro e pequenos municípios, possuem em maior proporção, maior contingente de suas populações vivendo na zona rural, em relação aos municípios regionais e a capital. Mas, percebe-se que existem evidências indicando uma possibilidade de melhor aproveitar a competência tributário do IPTU, sem estrangular a capacidade contributiva da população mais pobre.

Pois, em qualquer pequena municipalidade, existe uma certa proporção de residências com alto padrão de acabamento, bem como, prédios que abrigam empresas. Além disso, o valor do metro quadrado construído tem valor quase uniforme em todo o Estado, demonstrado pelo Custo Básico da Construção Civil - CUB.

TABELA 5
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA, POR
CATEGORIA DE MUNICÍPIO. PERÍODO DE 1989 - 98 (EM REAIS DE 1998)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1989	5.506.641	2.142.628	3.032.402	4.946.051	9.003.037	24.630.759
1990	9.789.579	3.876.832	9.031.987	10.623.999	15.075.795	48.398.193
1991	26.005.222	10.246.706	12.526.494	31.643.702	39.703.561	120.125.685
1992	16.569.642	6.739.037	6.597.588	18.403.419	53.222.634	101.532.319
1993	9.479.798	4.499.529	4.554.478	26.083.144	27.202.233	71.819.183
1994	14.258.528	6.552.175	6.428.100	13.020.473	31.998.234	72.257.513
1995	45.694.422	17.988.898	20.903.723	45.273.747	58.468.848	188.329.639
1996	46.247.436	18.752.487	22.861.782	50.101.209	66.043.143	204.006.058
1997	51.594.618	17.114.121	23.060.677	49.049.263	67.357.829	208.176.509
1998	54.423.409	17.922.191	25.174.976	52.368.642	70.009.774	219.898.993
Média	21,0	8,2	10,8	23,7	36,3	100,0

FONTE: Autor, a partir da Base de Dados do Tribunal de Contas do Estado – TCERS.

5.1 Desempenho e evolução do IPTU

Os municípios gaúchos, na década de 90, revelaram um aumento significativo da receita tributária própria, tomando-se por base o ano de 1989, reflexo dos ajustes no sistema monetário nacional, principalmente, a partir de 1994 com a desaceleração do processo inflacionário, onde os valores cobrados pelas municipalidades tornaram-se mais visíveis e com isso, aconteceram reajustes nas plantas de valores das prefeituras.

O IPTU é um tributo cuja base de cálculo depende do valor da propriedade imobiliária urbana, localizada dentro do espaço físico do município. A imobilidade da base tributária é a característica determinante que garante à competência local do imposto.

O valor real do tributo depende muito menos da alíquota de incidência, definida em lei, do que de uma série de fatores político-administrativos, tais como: 1) a correção e a abrangência do cadastro imobiliário municipal; 2) a apuração dos valores de mercado das propriedades; 3) a modalidade de lançamento e recolhimento do tributo, ou seja, é lançado em janeiro e a data de vencimento ocorre após transcorrer certo prazo, além de o pagamento à vista possuir acentuado desconto.

As ingerências de ordem política na isenção do tributo, principalmente em ano eleitoral, tem sido o principal obstáculo para um melhor desempenho do IPTU, nas micro e pequenas administrações públicas municipais.

Uma vez que depende somente da escolha da comunidade local, do nível de serviços públicos que deseja alcançar, através da fixação do nível de tributação a que deseja sujeitar-se, do alargamento da base tributária do imposto, do aumento do número de imóveis e da valorização dos já existentes, este tributo pode possibilitar aos governos municipais atingirem um alto grau de autonomia financeira. Ou seja, maior respaldo no imposto imobiliário a nível local permite um alto grau de autonomia fiscal (como é o caso da capital do Estado) e as administrações municipais não estariam tão sujeitas aos recursos das transferências de outros níveis de governo.

Apesar das vantagens oferecidas pelo IPTU, a experiência brasileira nos revela que não tem sido satisfatória sua utilização. A principal razão para a baixa produtividade desse imposto nos municípios brasileiros é, talvez, a carência de recursos financeiros e humanos para montar a estrutura de administração algo complexa que o mesmo exige.

Quanto ao aspecto da evolução do IPTU, no período entre 1989 - 98, todas as categoria de municípios gaúchos conseguiram um desempenho significativo, em relação a 1989, como está estabelecido na TABELA 5. Apesar da base referencial estar bastante defasada, acredita-se que tal desempenho não é fruto de aperfeiçoamento das estruturas de fiscalização, da melhoria do quadro técnico, de treinamentos adequados, mas, em virtude das variáveis macroeconômicas de políticas federais adotadas, principalmente, a partir de 1994, como pode ser constatado na TABELA 5 que, a partir de 1995, os recursos arrecadados em todo o Estado mais do que dobraram. Mesmo assim, ainda se entende que

as administrações municipais micro e pequenas, dedicam pouca atenção à atualização do cadastro e à cobrança do imposto lançado.

As variáveis analisadas salientam a ausência de esforço fiscal próprio, refletido pela falta de atualização dos valores venais, que devem corresponder a 70% (setenta por cento) do valor de mercado no mínimo, onde muitas administrações locais ainda cobram valores simbólicos e, pela manutenção de alíquotas que não refletem o crescimento urbano das cidades, principalmente as regionais, bem como, as novas demandas exigidas pelas comunidades, tais como segurança, educação de qualidade, geração de emprego, etc.

Apesar da elevação generalizada de preços (a partir de 1994 até 1998, aconteceu uma variação de 108,56%), embora em menor ritmo, da falta de atualização dos valores venais, da queda do nível de atividade econômica e da falta de obrigatoriedade de "Esforço Fiscal Próprio", o IPTU apresentou evolução satisfatória na sua arrecadação, tomando-se como base o ano de 1989 e se, comparado com a evolução da Produção Nacional, por exemplo. Apesar de evolução significativa do IPTU (TABELA 5), assegurada principalmente pelas cidade regionais e a capital, pode-se verificar que há possibilidade de melhor desempenho, se tomada algumas providências a nível local, pois o ANEXO 5 demonstra que cada pessoa moradora de um determinado município, recolheu em 1998, apenas R\$ 17,13 nos municípios com até 30.000 habitantes, isto representa R\$ 1,43 mensais. Enquanto que a estadual chegou a R\$ 22,28 em 1998, a capital Porto Alegre atingiu R\$ 53,60 de imposto recolhido por habitante e os municípios regionais chegaram a R\$ 19,66 no mesmo ano. Deve-se ter em mente que tal valor per capita foi conseguido a partir de 1995 para todos os municípios de maneira geral. Anteriormente, somente Porto Alegre conseguia desempenho regular, enquanto os demais municípios vinham apresentando valor per capita oscilante, ou seja, não tributavam de forma constante os contribuintes, ora cobravam valor per capita maior, ora menor, como bem demonstra a ANEXO 5. Entende-se que as oscilações são fruto do comportamento inflacionário da época, e da falta de agilidade e eficiência das micro e pequenas municipalidades.

Ao que tudo indica, tal situação financeira poderia obter melhores níveis de arrecadação, principalmente nos municípios com até 120.000 habitantes, pois a partir de 1995, com as medidas adotadas pelo Governo Federal, todas as administrações

conseguiram um valor per capita maior, principalmente o IPTU⁴. Com alguns instrumentos já institucionalizados, os municípios atingiriam base de cálculo mais elevada, alíquotas mais elevadas, como já é realizado em centros urbanos regionais e um “Esforço Fiscal Próprio” mais adequado à cada comunidade.

5.2 Desempenho e evolução do ISS

A Reforma Tributária de 1965-67 veio alterar profundamente o sistema tributário dos municípios. Com ela, foi criado o imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISSQN, para substituir o de "Indústria e Profissões".

É o imposto mais expressivo no conjunto dos tributos arrecadados pelo município e devemos levar em conta principalmente sua magnitude nos grandes centros urbanos.

O caracter preponderantemente local da prestação e também o consumo de bens imateriais terá, decerto, justificado a preferência da Comissão de Reforma para deixar esta tributação em poder do município.

Também pode-se afirmar que a captação da receita junto ao setor terciário, para fazer frente à demanda de bens públicos no processo de urbanização, é outra justificativa econômica evidente para a instituição do ISS. É um imposto parcial e direto sobre a prestação de serviços, com alíquotas progressivas, baseadas na essencialidade da atividade. E a lista de profissões elaborada pela União é o exemplo mais claro da falta de autonomia fiscal dos municípios.

O imposto sobre serviços é um tributo de difícil administração. Ele incide sobre uma lista delimitada de serviços, fixada pela legislação federal, obedecendo a um regime de lançamentos mistos: lançamento de ofício, para alguns serviços de prestação pessoal⁵; e autolancamento, para as demais situações. A inexistência de uma base material concreta (ex.: mercadorias) a ser fiscalizada, bem como a proliferação de intermináveis controvérsias jurídicas (a respeito de serviços tributáveis, período de competência, etc...), principalmente nos municípios regionais, tornam a fiscalização e a cobrança um processo complexo.

As municipalidades, quando definem as alíquotas, buscam estabelecê-las de acordo com as praticadas nos municípios vizinhos, objetivando restringir a fuga de contribuintes.

⁴A importância atual do IPTU no Brasil é relativamente pequena, sua base não é plenamente utilizada pelos municípios, que podem e devem envidar esforços no sentido de utilizar em maior grau essa fonte de receita. Podendo servir de instrumento auxiliar de política urbana.

⁵ Quanto à tributação da prestação de serviço sob a forma de trabalho pessoal que aos Municípios cabe executar mediante alíquotas fixas ou variáveis de acordo com a atividade, normalmente é adotada uma "Unidade de Valor Fiscal do Município", definindo em Lei Municipal, um determinado percentual para cada ramo de prestação de serviço, (como por exemplo, médico 200%, contador 100%, etc...).

Poucos municípios no Rio Grande do Sul dispõem de um aparato administrativo à altura das complexidades envolvidas na arrecadação desse tributo, em especial no que se refere aos contribuintes sujeitos ao regime de autolancamento. Os municípios regionais do Estado, por suas dimensões e suas características, de sede e prestadores de serviços, têm procurado converter o ISS em uma fonte importante de recursos. Os resultados são promissores, embora muito aquém das possibilidades reais do tributo, tendo em vista, o crescimento explosivo no setor de serviços, como é o caso dos serviços profissionais médicos e de informática.

Por outro lado, segundo se sabe, às pequenas municipalidades tem faltado desde o começo material humano e técnico para cobrar com efetividade razoável um imposto que, afinal, incide sobre vendas de serviços imateriais, dados seus ressentimentos crônicos de limitações administrativas, de reaparelhamento da máquina arrecadadora e fiscalizadora, bem como falta de formulação e aperfeiçoamento de uma sistemática cadastral que possa atender às peculiaridades do imposto.

TABELA 6
IMPOSTO SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, POR CATEGORIA DE
MUNICÍPIO. PERÍODO 1989 – 98. (EM REAIS DE 1998)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1989	5.471.579	3.601.344	7.609.225	24.472.539	60.104.311	101.258.997
1990	6.577.528	4.766.632	11.701.593	29.748.469	86.693.846	139.488.069
1991	6.746.857	4.817.143	10.819.826	28.642.349	77.700.747	128.726.922
1992	6.608.793	5.197.119	9.814.577	26.265.458	73.277.262	121.163.210
1993	6.073.040	4.855.372	8.013.315	39.067.089	62.463.952	120.472.767
1994	8.466.695	6.520.705	11.352.496	31.858.036	82.218.854	140.416.787
1995	12.389.167	7.665.083	15.691.377	44.237.443	99.575.291	179.558.362
1996	14.940.711	7.972.306	17.695.759	49.303.156	109.341.070	199.253.002
1997	20.071.427	7.967.253	18.696.170	53.441.189	119.385.383	219.561.422
1998	25.912.744	9.231.554	20.793.788	57.768.705	126.341.310	240.048.101
Média	6,6	3,9	8,2	24,5	57,0	100,0

FONTE: Autor, a partir da Base de Dados do Tribunal de Contas do Estado – TCERS.

Analisando a TABELA 6 sobre a participação de cada categoria de município no produto da arrecadação do imposto sobre serviços, constata-se que a capital e os municípios regionais representaram, em média -- durante o período de 1989 - 98 -- 81,5% da arrecadação do ISS, em relação ao total do imposto arrecadado no Estado, enquanto os restantes 18,5% dos recursos foram gerados nos mais de 400 municípios, com menos de 120.000 habitantes. Isso prova que, em tais municipalidades, não há preocupação com o imposto sobre serviços, tanto a nível de sistemática de cadastramento, de aperfeiçoamento da fiscalização, quanto da criação e ampliação do quadro de fiscais e melhoria de procedimentos administrativos.

Dessa maneira, pode-se dizer que Porto Alegre e as cidades regionais estão dedicando maior atenção ao ISS, pois arrecadam conjuntamente 81,5%, ou seja 57,0% e 24,5% respectivamente, enquanto detêm, em média, 39,5% da população gaúcha. O restante dos municípios detêm 60,5% dos habitantes do Estado conforme a TABELA 1, o que forçosamente deveria ter maior expressão no produto da arrecadação da prestação de serviços, apesar de parte dos habitantes estarem na zona rural, mas que de qualquer forma, necessitam de uma infinidade serviços prestados pelas cidades, arrecadam somente 18,5% em relação ao total do Estado, verificados na TABELA 6.

Apesar de ainda persistir níveis inflacionários⁶, da dificuldade de procedimentos administrativos, do crescimento da economia informal entre os anos de 1989 - 98, o Imposto Sobre Serviços - ISS, no Rio Grande do Sul obteve uma evolução real de 237,1%.

O desempenho do ISS está limitado, primeiramente, pelo nível de atividade econômica. Reflete um comportamento cíclico, ou seja, no período recessivo entre 1990 e 1993, seu comportamento é fraco, enquanto que a partir do programa de estabilização de 1994, apresenta crescimento importante até 1998, como demonstra a TABELA 6.

De um lado, a capital conseguiu uma evolução satisfatória de 210,2%, porém abaixo da evolução estadual, provavelmente, justificada pelo desempenho anterior que já vinha, com comportamento adequado e os municípios regionais mantiveram um crescimento semelhante ao total do Estado de 236,1%. De outro lado, os municípios locais com até 30.000 habitantes conseguiram um acréscimo de 473,6%, os municípios com população entre 30.001 até 60.000 aumentaram suas arrecadações em 256,3% e, enquanto o restante das municipalidades chegaram a 273,3%, tomando-se por base o ano de 1989.

Apesar da evolução significativa verificada na TABELA 6, entende-se que há espaço para melhorar a arrecadação do referido tributo, já que o valor per capita anual é bastante pequeno, principalmente nos municípios com até 120.000 habitantes, em comparação com os municípios regionais e a capital, ANEXO 6.

Senão veja-se, nos municípios com até 30.000 habitantes, pelos serviços que contrataram durante um ano todo, recolheram apenas R\$ 8,16 em 1998, (valor mais elevado do período em análise), ficando três vezes menor do que o valor total do Estado e quase doze vezes menor que o valor per capita de Porto Alegre. Igual comportamento pode ser constatado nos municípios de 30.001 até 60.000 habitantes, já os municípios

regionais ficaram bem próximos do valor per capita do Estado. Desta maneira, entende-se que existe a possibilidade de avanço do valor per capita para as administrações com até 120.000 habitantes, podendo chegar ao valor per capita do Rio Grande do Sul.

5.3 A importância da receita própria para os municípios gaúchos

A arrecadação própria está baseada na atividade econômica e no patrimônio imobiliário de cada município, proporcionando fonte de recursos públicos para fazer face ao nível de serviços exigidos pela comunidade. Assim, nas administrações municipais regionais, as receitas próprias têm garantido maior quantidade de recursos, em relação às municipalidades pequenas. Então, ao longo do período 1989 - 98, nota-se uma maior importância dada à tributação própria nas cidades regionais e na capital do Estado do Rio Grande do Sul.

Nos micro e pequenos municípios, ao contrário, nota-se o descaso pela arrecadação própria e há administrações que sequer cobram tais impostos, isentando toda a comunidade, além das que arrecadam seus tributos, sobre valores simbólicos, ou seja, os valores venais estão defasados, dada a flexibilidade nos valores, autorizada pela Reforma Tributária de 1965-67, devendo o limite da tributação ser determinado pela capacidade contributiva dos seus munícipes e na própria justiça fiscal.

Então a importância é dada pelas administrações regionais e pela capital do Estado, que arrecadaram entre 1989 - 98, em média 23,7% e 36,3% do IPTU e, 24,5% e 57,0 do ISS, respectivamente. Resta portanto, porcentagem baixíssima às mais de 400 municipalidades com menos de 120.000 habitantes e onde está localizada a maioria da população (60,5%), detendo 55,5% do valor adicionado do Estado.

Com base nos dados (TABELAS 5 e 6) as administrações locais não exploraram adequadamente as potencialidades de suas receitas próprias. Isto ocorreu basicamente pelo fato de não comprometimento político por parte dos administradores públicos locais, por falta de assistência técnica, tanto a nível de cadastros, como de recursos humanos e principalmente por falta de obrigatoriedade legal em cumprir um mínimo de arrecadação própria.

Mas há evidências de que as administrações municipais que arcaram com o ônus de arrecadar os impostos próprios, proporcionam maior oferta de serviços públicos, não

⁶ Por melhor que seja o sistema de indexação dos débitos fiscais, taxas de inflação causam enormes transtornos à administração tributária, ao estimular a sonegação e ao proporcionar um prêmio elevado para aplicações no mercado financeiro, dado o hiato que existe entre a data da venda do serviço e a do efetivo recolhimento do tributo.

buscam recursos via sistema financeiro e principalmente, reduzem o grau de dependência em relação aos outros níveis de governo.

TABELA 7
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL MÉDIA, POR CATEGORIA DE MUNICÍPIO.
PERÍODO 1989 - 98, NAS SEGUINTE VARIÁVEIS:

VARIÁVEIS	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
VALOR ADICIONADO(1)	27,9	11,1	16,5	28,8	15,7	100,0
POPULAÇÃO	31,9	12,5	16,5	25,7	13,8	100,0
ÁREA TERRITORIAL(2)	61,7	16,7	15,1	6,3	0,2	100,0
QPM-ICMS	35,4	12,2	15,4	24,4	12,6	100,0
ARRECADAÇÃO ICMS	11,1	7,6	12,6	29,1	39,6	100,0
ARRECADAÇÃO IPTU	21,0	8,2	10,8	23,7	36,3	100,0
ARRECADAÇÃO ISS	6,6	3,9	8,2	24,5	57,0	100,0
ÍNDICE QPM-ICMS	35,4	11,7	15,8	24,5	12,6	100,0
FPM	58,7	12,0	11,6	13,8	3,9	100,0

FONTE: Elaboração Autor a partir das tabelas 1, 2, 3, 5 e 6, anexos 1 e 2.

NOTA: 1) Período entre 1989 - 97; 2) Área territorial de 1997.

5.4 Estratégia Tributária Local

Os dados deste trabalho demonstram que a grande maioria dos municípios do RS dedicam pouca atenção à competência exclusiva de tributação própria, ou seja, arrecadaram inadequadamente o IPTU e o ISS em relação às cidades regionais e à capital, indicando que este processo, seja talvez, uma das fontes menos exploradas de receita fiscal a nível municipal. A inexistência de planejamento oficial prévio e o crescimento desordenado das comunidades, também têm ocasionado graves problemas para as administrações locais.

Com relação ao IPTU, deve-se implantar uma alíquota progressiva, além de se aperfeiçoar os cadastros imobiliários, realizar melhores avaliações dos valores venais dos imóveis e buscar, em outros níveis de governo, a assistência técnica, capacitação de recursos humanos e financeiros, para viabilizar melhor aproveitamento do potencial tributário deste imposto além de se implantar máquina fisco-arrecadadora mais eficiente.

Para haver alíquotas diferenciadas, em escala crescente, como determinado na legislação basta vontade política às administrações municipais. Atualmente, a alíquota máxima permitida pela Lei e não a mínima praticada, se justifica em função de que o contribuinte está exigindo serviços públicos de melhor qualidade e os próprios serviços estão mais complexos, principalmente nas zonas centrais das cidades.

Também o ISS deve melhorar seus quadros de recursos humanos e técnicos para arrecadar, com efetividade razoável, um imposto que oferece expectativa de crescimento, dada a expansão maciça da prestação de serviços nos últimos anos.

É recomendável uma concentração de esforços para um aumento constante e maciço da produtividade do tributo, via convênios com os níveis superiores de governo, no sentido de buscar recursos financeiros e técnicos para a implantação de cadastro adequado, bem como para que outros instrumentos do elenco municipal possam utilizar melhor a sua capacidade fiscal.

Quanto aos critérios de fixação do índice de participação dos municípios, no produto da arrecadação do ICMS, nota-se que a variável mais importante é o valor adicionado (75%). Sendo assim, a adoção de mecanismos de controle da atividade produtiva e a fiscalização do valor adicionado pelas administrações municipais são condições imperiosas, com participação conjunta do Estado, na correção das Declarações do Movimento Econômico, que se traduzem do movimento econômico municipal, bem como atacando os problemas na sua origem, criando mecanismos para que o produtor não venda seu produto sem o respectivo documento fiscal, no caso da atividade agropecuária.

Também, atualmente, as municipalidades podem adotar o sistema de fiscalização rodoviária, dentro de seu território, exigindo a documentação fiscal regulamentar para as mercadorias em trânsito e oriundos de sua produção, tanto agropecuária como das outras atividades produtivas.

Já o Estado, no final da década de 80, determinou o fechamento das unidades arrecadoras na maioria dos micro e pequenos municípios. Isto vem provocando queda na regularização da produção e conseqüentemente no índice de participação.

Somente foi revertida esta tendência, a partir da adoção dos critérios alternativos de rateio na composição do índice da quota-parte dos municípios e na ampliação do percentual de transferência da QPM-ICMS, passando de 20% para 25% do total da receita arrecadada com o ICMS.

Para que exista possibilidade de aplicação do “Esforço Fiscal Próprio”, é necessário que existam mecanismos padronizados para que as municipalidades com o mesmo perfil populacional, econômico, habitacional, área territorial, etc..., arrecadem seus respectivos tributos na mesma proporção. O que não ocorreu durante o período pesquisado, onde os municípios com o mesmo contingente populacional (pressupondo o mesmo número de economias imobiliárias), arrecadaram valores bastante diferenciados de IPTU, bem como de ISS.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi o de analisar as transformações ocorridas nas finanças públicas municipais, estabelecendo relação entre as receitas transferidas e as receitas de competência própria dos municípios riograndense, no período entre 1989-98, possibilitando tirar algumas considerações que envolvem questões relativas à finanças públicas desses municípios.

Num País organizado no Sistema Federativo, a grande questão está em como determinar o equilíbrio entre a autonomia fiscal e orçamentária, as funções e responsabilidades fiscais nos três níveis de governo.

No Brasil, o que se constata é a existência de um movimento pendular na questão do federalismo, com períodos descentralizados e outros períodos com forte centralização do poder de decisões.

A Constituição de 1988 provocou descentralização de recursos, mas não remanejou funções que, passou a ocorrer ao longo da década de 90, atenuando certas distorções apresentadas no sistema federativo brasileiro, onde o Governo Federal estava atuando.

À medida que há crescimento real das transferências aos municípios, estes passam a tributar em menor escala as receitas próprias, principalmente, as micro e pequenas administrações locais. Muitos deles, chegaram a não se utilizar de seus recursos próprios, ficando na dependência exclusiva dos recursos dos níveis superiores de governo. Maior autonomia tributária envolveria maior responsabilidade fiscal por parte dos municípios.

Para tanto, há que se exigir no Sistema Tributário Nacional - STN, obrigatoriedade na cobrança da arrecadação tributária própria municipal, conforme desempenho médio para cada categoria de município. Com isso, a própria administração local será beneficiada, obtendo maior quantidade de recursos e, conseqüentemente, diminuindo seu grau de dependência em relação aos demais níveis de governo.

A questão da distribuição da quota-parte municipal assume importância significativa para os municípios. O Estado tem procurado refletir os anseios da maioria das municipalidades, estabelecendo critérios alternativos, que tem proporcionado uma acentuada justiça fiscal.

O IPTU, apesar do desempenho verificado, acredita-se que haja espaço para melhor aproveitamento, devido ao problema básico que reside na falta de capacidade técnica, de condições materiais dos municípios para melhorarem seus cadastros e realizarem melhores avaliações dos valores venais dos imóveis. Indicando que, nos municípios regionais e na

capital, há melhor aproveitamento do potencial desse imposto, enquanto as administrações locais têm baixa utilização de tais recursos.

Atualmente faltam aos municípios gaúcho, com poucas exceções, recursos humanos e técnicos e, vontade política do poder local para arrecadar com eficiência razoável um imposto que incide sobre a venda de serviços imateriais. O desempenho tributário do ISS deve-se em grande parte ao expressivo crescimento do setor terciário nas cidades regionais e na capital. A evolução da receita tributária dos micro e pequenos municípios do Rio Grande do Sul demonstrou que, regra geral, não houve esforço fiscal significativo para executar uma política de arrecadação dos tributos municipais que, pelo menos, se aproximasse da evolução das cidades regionais e da capital.

As alterações no sistema de partilha dos tributos federais e estaduais favoreceram os micro e pequenos municípios de forma a compensar desempenho e até o descaso da arrecadação própria dos micro e pequenos municípios.

A questão da operacionalização do federalismo fiscal sempre apresentará distorções, na medida em que os municípios não se utilizarem adequadamente da receita tributária própria. Ao que tudo indica, administrações municipais que assumem ônus político de arrecadar os impostos de suas competências têm demonstrado menor dependência de recursos transferidos da União e dos estados, aumentando seu grau de autonomia.

Conclui-se que, de forma predominante, não houve no período, e não é de se prever para os próximos anos, esforço autônomo dos municípios, para melhoria dos níveis de arrecadação própria, devendo-se criar obrigatoriedade de esforço fiscal próprio e padrão médio de desempenho. A não ser que a Lei de Responsabilidade Fiscal seja efetivamente cumprida e posta em prática pelas administrações públicas local.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AFONSO, José R. R. "Transferências intergovernamentais e o financiamento de Estados e Municípios", In Revista de Finanças Públicas, nº 363, jul/set.1985. p. 32 - 41.
- 2 CORTEZ, Ana L. M. "Finanças municipais e a distribuição do ICM", Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Economia, 1983.
- 3 COSTA, Alcides Jorge. "Algumas considerações sobre a reforma tributária", In **Revista de Finanças Públicas**, nº 367, jun/set. 1986. p. 5 - 8.

- 4 DORNBUSCH, Rudiger. "Um programa de estabilização no Brasil" In Revista de Economia Política, v. 4, nº 2, abr/jun.1984. p. 39 - 49.
- 5 KORFF, Eurico. "Finanças públicas municipais", **In Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: FGV, v. 17, set/out.1977. p. 12.
- 6 LONGO, Carlos A. e LIMA, José C. S. "O IPTU como fonte de recursos a nível municipal: aspectos de eficiência e equidade", **In Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, 36(1):85 - 102, jan/mar. 1982.
- 7 LONGO, C. A. "A disputa pela receita tributária no Brasil", **In Ensaios Econômicos**, FIPE/USP, 34. N.Relat. Tabs., Gráfs., São Paulo, 1984.
- 8 ----- . "Reforma tributária, um sonho impossível", **In Revista de Finanças Públicas**, nº 359, jul/set. 1984.
- 9 LOPES FILHO, Osiris A. "O sistema tributário na nova Constituição", **In Revista de Finanças Públicas**, Brasília, ano XLVII, nº 369, jan/mar. 1987. p. 5 - 15.
- 10 MARTINS, Ives G. S. "O sistema federativo e a organização tributária", In Revista de Finanças Públicas, Rio de Janeiro, nº 366, 1986. p. 33 - 43.
- 11 MUSGRAVE, R. A. e MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus/EDUSP, 1980. p. 16 - 33
- 12 RIANI, Flávio. "Economia do setor público: uma abordagem introdutória", São Paulo: Ed. Atlas, 1990.
- 13 SERRA, José e AFONSO, José R. R. "Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos - parte I", **In Conjuntura Econômica**, IBRE/FGV, v. 45, nº 10, Rio de Janeiro, out. 1991. p. 44 - 50.
- 14 ----- . "Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos - parte II", **In Conjuntura Econômica**, IBRE/FGV, v. 45, nº 11, Rio de Janeiro, nov. 1991. P. 35 - 43.
- 15 REZENDE, Fernando A. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1987.
- 16 UEDA, Eurico H. "Finanças municipais e federalismo fiscal", **In Revista de Finanças Públicas**, nº 333, Rio de Janeiro, 1978. p. 14 - 23.

ANEXO 1
VALOR ADICIONADO FISCAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR
CATEGORIA DE MUNICÍPIO, PERÍODO 1994 – 97. (EM REAIS DE 1998)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1994	16.965.168.083	6.316.836.760	8.501.190.524	17.093.285.392	7.935.327.629	56.811.808.388
	29,9	11,1	15,0	30,0	14,0	100,0
1995	10.524.982.048	3.908.026.347	6.035.181.227	10.378.777.833	5.949.487.581	36.796.455.035
	28,6	10,6	16,4	28,2	16,2	100,0
1996	12.058.659.506	4.258.677.106	6.307.344.176	10.589.017.952	6.594.426.232	39.808.158.849
	30,3	10,7	15,8	26,6	16,6	100,0
1997	11.728.869.028	4.165.887.675	6.408.344.176	11.043.211.901	6.966.360.743	40.312.673.523
	29,1	10,3	15,9	27,4	17,3	100,0
Média	27,9	11,1	16,5	28,8	15,7	100,0

FONTE: Elaboração própria a partir da Base de Dados da Fundação de Economia e Estatística – FEE

ANEXO 2
ARRECAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E
SERVIÇOS - ICMS, POR CATEGORIA DE MUNICÍPIO, PERÍODO 1994 – 97.
(EM REAIS DE 1998)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1994	197.027.308	225.029.930	322.344.739	638.242.493	1.158.966.645	2.541.611.115
	7,8	8,8	12,7	25,1	45,6	100,0
1995	476.201.076	280.310.554	540.963.407	1.133.012.816	1.376.174.415	3.806.662.268
	12,5	7,4	14,2	29,8	36,2	100,0
1996	503.932.344	311.761.814	480.744.180	1.186.411.989	1.547.119.048	4.029.969.375
	12,5	7,7	11,9	29,5	38,4	100,0
1997	452.376.865	250.882.494	441.140.082	1.234.884.233	1.477.674.335	3.856.958.009
	11,7	6,5	11,5	32,0	38,3	100,0
Média	11,1	7,6	12,6	29,1	39,6	100,0

ICMS PER CAPITA – PREÇOS CONSTANTES

1994	64,95	196,08	210,80	248,05	894,31	265,33
1995	150,16	247,78	365,83	441,29	1.067,73	394,98
1996	159,43	279,22	306,86	453,18	1.191,83	412,91
1997	142,38	222,40	277,05	463,52	1.131,28	390,86

FONTE: Elaboração própria do Autor a partir da Base de Dados do SIB/IPD.

ANEXO 3
RECURSOS DO FPM PER CAPITA TRANSFERIDOS AOS MUNICÍPIOS, POR
CATEGORIA DE MUNICÍPIO. (EM REAIS DE 1998)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1989	90,88	52,10	39,09	31,18	12,53	50,67
1990	121,43	71,51	53,08	41,15	16,57	67,80
1991	106,44	59,30	44,43	34,28	15,94	59,51
1992	104,43	60,44	46,87	35,08	16,14	60,63
1993	120,53	59,57	43,82	33,39	18,85	64,79
1994	112,89	55,47	40,85	30,40	17,04	59,79
1995	135,90	66,69	49,81	35,56	19,98	71,23
1996	131,90	66,16	54,98	36,95	22,28	72,43
1997	144,28	66,64	48,83	38,10	22,29	74,83
1998	162,69	75,56	56,14	40,94	25,08	84,45
Média	123,14	63,34	47,79	35,70	18,97	66,61

FONTE: Elaboração própria do Autor a partir das Tabelas 1 e 2.

ANEXO 4
RECURSOS DA QPM-ICMS PER CAPITA TRANSFERIDOS AOS MUNICÍPIOS, POR
CATEGORIA DE MUNICÍPIO. (EM REAIS DE 1998)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1989	101,29	87,50	75,56	94,09	76,28	89,45
1990	124,31	108,68	97,77	119,55	95,68	111,97
1991	112,87	98,96	107,05	102,29	101,11	105,80
1992	107,79	100,80	106,25	102,82	104,12	104,87
1993	110,49	99,98	99,86	93,83	92,23	100,71
1994	136,43	122,13	121,93	111,09	105,10	121,44
1995	137,30	122,19	117,04	109,67	109,55	121,08
1996	137,43	121,73	122,72	115,53	111,11	123,97
1997	131,86	110,53	104,63	104,56	105,00	114,15
1998	129,53	108,77	108,18	95,03	109,50	111,75
Média	122,93	108,13	106,10	104,85	100,97	110,52

FONTE: Elaboração própria do Autor a partir das Tabelas 1 e 3.

ANEXO 5
RECURSOS DO IPTU PER CAPITA DOS MUNICÍPIOS, POR CATEGORIA DE
MUNICÍPIO, PERÍODO 1989-98. (EM REAIS DE 1998)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1989	1,98	1,71	1,83	2,24	6,57	2,66
1990	3,43	3,33	4,99	4,75	10,87	5,12
1991	9,03	8,39	8,29	13,97	31,43	13,14
1992	5,42	5,34	4,90	7,99	42,06	10,99
1993	3,10	3,61	3,48	10,54	21,25	7,67
1994	4,68	5,61	4,44	5,17	24,75	7,63
1995	15,06	15,67	13,67	17,60	45,12	19,66
1996	14,58	16,58	15,46	19,51	51,24	21,17
1997	16,32	15,33	14,72	18,74	51,89	21,33
1998	17,13	15,89	15,81	19,66	53,60	22,28
Média	9,01	9,15	8,76	12,02	33,88	14,26

FONTE: Elaboração própria do Autor a partir das Tabelas 1 e 5.

ANEXO 6
RECURSOS DO ISS PER CAPITA DOS MUNICÍPIOS, POR CATEGORIA DE
MUNICÍPIO, PERÍODO 1989-98. (EM REAIS DE 1998)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 30.000	De 30.001 até 60.000	De 60.001 até 120.000	De 120.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1989	1,97	2,87	4,59	11,08	43,83	10,93
1990	2,31	4,09	6,46	13,30	62,51	14,76
1991	2,34	3,95	7,16	12,65	61,50	14,09
1992	2,16	4,12	7,28	11,41	57,90	13,12
1993	1,99	3,90	6,12	15,79	48,80	12,86
1994	2,78	5,59	7,83	12,65	63,59	14,82
1995	4,08	6,68	10,26	17,19	76,84	18,74
1996	4,71	7,05	11,97	19,20	84,83	20,67
1997	6,35	7,14	11,93	20,41	91,97	22,50
1998	8,16	8,18	13,06	21,68	96,72	24,33

FONTE: Elaboração própria do Autor a partir das tabelas 1 e 6.