

FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: RELAÇÃO ENTRE RECEITA TRANSFERIDA DO ESTADO E RECEITA PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ. PERÍODO 1980 - 1990¹

João Arami Martins Pereira²

SINOPSE

Com base na Teoria do Federalismo Fiscal, busca-se confrontar a dependência dos municípios em relação à receita transferida do Estado, tanto dos municípios regionais, como dos municípios pequenos. Constata-se que os municípios regionais melhor aproveitam suas receitas próprias, enquanto as unidades administrativas locais dão pouca importância às suas receitas próprias, não assumindo o ônus político de arrecadar os tributos de sua competência, resultando numa maior dependência das transferências dos níveis superiores de governo. Conclui-se que é necessário criar mecanismos institucionais que obriguem as municipalidades pequenas a se utilizarem com maior intensidade da tributação própria, através da participação percentual no índice da quota-parte municipal do ICMS.

Palavras-chave: municípios, finanças públicas, sistema tributário.

1 INTRODUÇÃO

Como um processo dinâmico, evoluindo de acordo com a complexidade das atividades desenvolvidas no país, o SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL tem sofrido importantes modificações nas últimas três 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

¹ Este estudo faz parte da Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP, da Fundação Getúlio Vargas - FGV.

² Professor da Faculdade de Economia e Administração da UFPR. Pesquisador do Banco de Dados da FEA. Mestre em Economia e Finanças Públicas pela EAESP/FGV.

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, o que deixou governo central com menos recursos e os mesmos encargos e despesas anteriores. Vários segmentos da sociedade organizada vêm buscando contribuir para o aperfeiçoamento do Sistema Tributário Nacional, e há autores que propõem até a adoção do Imposto Único sobre Transações - IUT, ou seja, devido à grande complexidade do sistema e à quantidade de impostos, quer-se simplificar ao extremo.

A preocupação deste trabalho centra-se nos principais impostos de competência municipal (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e Imposto Sobre Serviços - ISS), especificamente quanto ao seu desempenho em relação à quota-parte municipal -QPM, do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e a Prestação de Serviços - ICMS, no estado do Paraná.

A relevância deste objeto de estudo está atrelada ao fato de que tais impostos constituem receitas municipais, em que se verificaram suas participações, evoluções, comportamentos e inter-relacionamentos ao longo do período de 1980 - 1990.

Este estudo tem, ainda, como perspectiva, ampliar o debate em torno das receitas próprias dos municípios do estado do Paraná, visando a contribuir com análises e considerações sobre o desempenho dos impostos municipais em termos comparativos entre administração municipal regional e local.

2 METODOLOGIA

A existência de municípios com a mais variada população, desde 2.000 habitantes até 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, da seguinte maneira:

CATEGORIA I	De 0 a 20.000 habitantes
CATEGORIA II	De 20.001 a 40.000 habitantes
CATEGORIA III	De 40.001 a 80.000 habitantes
CATEGORIA IV	De 80.001 a 500.000 habitantes
CATEGORIA V	Acima de 500.000 habitantes

O critério população foi o adotado tendo em vista sua série histórica ser divulgada anualmente para todos os municípios, bem como por ser utilizado como critério de distribuição da QPM-ICMS em muitos estados.

Outro aspecto a ser ressaltado é a relação crescimento e diminuição populacional, pela qual 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 regionais³, que receberam habitantes emigrados das administrações locais⁴ em busca de emprego, dada à situação econômica nacional.

Os dados brutos sobre produção, população, área, receita, valor adicionado, índices, etc., foram coletados junto à Base de Dados do Estado - BDE, do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES - Fundação Edson Vieira. Estes dados foram tabulados de acordo com as categorias citadas anteriormente, obedecendo às necessidades do presente trabalho.

Os índices da quota-parte dos municípios - QPM, do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e a Prestação de Serviços - ICMS, para o período compreendido entre 1980-90, foram extraídos do Diário Oficial do Estado, divulgados pela Secretaria de Estado da Fazenda, do estado do Paraná.

3 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

De modo geral, os estudos sobre a problemática do federalismo no Brasil têm se circunscrito à questão tributária. Acontece, entretanto, que a reforma de 1966, ao mesmo tempo 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 inserido entre as três esferas de governo.

³Municípios Regionais - São detentores de influência econômica numa determinada região, geralmente sendo uma cidade dotada de melhor infra-estrutura.

⁴Municípios pequenos ou Administrações Locais - Situados próximos aos municípios regionais, com certa dependência do mercado regional e tendo sua base econômica na atividade agrícola ou exercendo funções de município dormitório.

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 cada vez mais 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 a 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 federais 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, 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 a, com isto, atenuar os desníveis regionais e locais e também servir 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 Federativo (REZENDE, 1983).

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. Trata-se de instrumentos para: (1) assegurar ajustamento na alocação eficiente de recursos; (2) assegurar ajustamentos na distribuição eqüitativa da renda e da riqueza nacional; e (3) garantir a estabilidade econômica, para a promoção do crescimento econômico (MUSGRAVE, 1980).

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, 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 caráter 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.

O sistema federativo requer que suas funções, nos diferentes níveis de governo, sejam distribuídas de maneira integrada e coordenada entre as diversas instâncias de poder, para que uma entidade administrativa não sofra interferência pela ação ou omissão de outra.

Quanto à divisão de receitas, no sistema federativo, exigem-se recursos suficientes para refletir a contrapartida da divisão de funções.

Num país organizado de forma federativa, estas atribuições precisam ser distribuídas de maneira planejada, integrada e coordenada nos vários níveis de governo, para desenvolver atividades que não sofram interferência, ou não sejam anuladas pela ação de outras entidades, ou vice-versa.

Segundo UEDA, 1978, no federalismo fiscal, existem duas linhas de pensamento sobre a melhor divisão de responsabilidades de arrecadar, quais sejam: (a) cada nível de governo deve coletar os impostos nos quais é eficiente econômica e administrativamente, denominadas *fontes exclusivamente de receitas*. De acordo com esta linha, o Imposto de Renda deveria ser arrecadado pelo governo central, enquanto os impostos sobre vendas e propriedade imobiliária ficariam sobre a responsabilidade dos governos estaduais e municipais, respectivamente; b) já, as *fontes mútuas de receitas* sugerem que cada nível de governo pode coletar os diversos tipos de impostos --

renda, venda, propriedade, etc., levando em consideração as restrições institucionais. Esta alternativa é criticada pela possibilidade de dupla e até tripla taxação da mesma base tributária, pela presença de estruturas tributárias diferenciadas nos níveis inferiores de governo e também pela maior probabilidade de "guerra fiscal"⁵, devido ao maior número de instrumentos nas mãos dos governos estaduais e municipais, quando comparada com a linha de fontes exclusivas.

De outra forma, LONGO, 1987 afirma que "os encargos e os benefícios da provisão dos serviços públicos deveriam ser alocativamente neutros, isto é, pagos e apropriados nos limites das respectivas jurisdições. Assim, o imposto sobre a propriedade imóvel é, por excelência, um tributo local, cujos custos e benefícios repercutem no seu preço. Da mesma forma, o imposto sobre o valor adicionado, com adequada harmonização tributária na fronteira (aplicado segundo princípio de destino), e o imposto sobre venda a varejo pode confinar-se, especialmente, à jurisdição beneficiária dos gastos públicos. Por razões semelhantes, as funções redistributivas e estabilizadoras do governo deverão concentrar-se a nível central. Desta forma, os impostos pessoais financiarão o governo federal, bens públicos de interesse nacional, enquanto instâncias intermediárias de governo custearão bens públicos através de impostos indiretos, procurando minimizar externalidades fiscais, adotando o "princípio de destino" nas transações interjurisdicionais. Do mesmo modo, governos locais se limitarão a explorar bases tributárias próprias (propriedades imóveis)".

A partição de receitas fere algumas questões quanto à arrecadação tributária, tanto a nível global, quanto a nível das esferas de poder. Conforme CORTEZ, 1983, citando DUE, "a fragmentação da estrutura tributária reduz a capacidade tributária total dos níveis inferiores de poder, quando comparada com a habilidade de um governo unitário para financiar o mesmo nível de atividade".

A nível espacial, a distribuição igualitária do potencial tributário não se estabelece entre as unidades administrativas da mesma instância. Ou seja, como existem diferenças na localização da atividade econômica, dados os diversos graus de rentabilidade e organização, passam a existir também desníveis de potencial fiscal. Além do mais, as necessidades de gastos públicos sofrem pressão das próprias comunidades por melhores serviços.

⁵ As entidades tributantes, do mesmo ou de nível diferente, baixam suas alíquotas ou até isentam por determinado período de tempo, visando à atração de novos contribuintes para sua área de atuação, podendo prejudicar outras entidades públicas.

Até aqui, o federalismo fiscal está no centro da reforma tributária, sempre levantando a bandeira de desigual partição de receitas e despesas entre os três níveis de governo. Proposição de grande número de fórmulas para se alcançar o equilíbrio entre União, Estados e Municípios, de modo que os dois níveis inferiores recuperem a autonomia financeira e a capacidade de investir é prova irrefutável de que existe a preocupação de superar as distorções do atual estágio do federalismo fiscal brasileiro.

É claro que esta quantidade de estudos atesta o destaque do tema na literatura econômica. Entretanto, na maioria das vezes, a discussão tem ficado restrita ao âmbito específico das finanças públicas, o que representa importante limitação, pois implica considerar a questão da realidade política em que está inserida conforme cânone metodológico predominante no estudo financeiro do Estado. Por mais paradoxal que pareça, esse afastamento do domínio da política em que incorreu a Teoria das Finanças Públicas é o resultado de um processo de análise da decisão final, nunca resolvido satisfatoriamente pelo seu escasso realismo político, como muito bem aponta MUSGRAVE, 1980. O resultado é que a teoria pouco tem a oferecer em termos de contribuição real para a compreensão do Estado, categoria social em interação com o sistema produtivo através dos fluxos de receitas e despesas. Em razão disso, há autores que chegam a rejeitar o corpo teórico das finanças públicas por julgá-lo incapaz de explicar o comportamento efetivo da receita e da despesa e propõem metodologia de pesquisa baseada em outro marco explicativo: o das teorias positivas ou comportamentais da despesa pública.

Entende-se, assim, por que restringir a análise do federalismo fiscal ao âmbito da Teoria das Finanças é empobrecedor, pois significa eliminar sua dimensão política, sem a qual ele não pode ser compreendido em sua totalidade. Isso não quer dizer que o Federalismo Fiscal não possa ser considerado como uma questão de finanças públicas, mas que tal análise, embora necessária, não é suficiente, pois induz o estudioso a cair, mais uma vez, na velha armadilha de examinar os fatos econômicos desligados de seu contexto social.

A dimensão política do Federalismo Fiscal é redutível ao fenômeno da centralização entendida no seu sentido mais amplo, o do movimento de concentração do poder político. A análise desta questão está diretamente referenciada em toda a sua abrangência como a culminância do domínio da política pelo Estado.

Percebido como a dominação política e como a materialização do poder político por uma classe social, o Estado tem uma ambigüidade: ele é uma idéia, a de uma

ordem que encarna o interesse da classe capaz de impor esse ideal a toda a sociedade, mas também é a organização que garante a sustentação desta idéia. O poder político, por sua vez, é, simultaneamente, a capacidade de impor o ideal social e o controle da organização que garante este ideal.

O parâmetro político não é um simples reflexo ou expressão do econômico; ele tem seu próprio campo de atuação e a sua questão básica, que é o controle do Estado; como também pode ser visualizado separadamente do campo específico das relações de produção e da acumulação de capital. É claro que esta é uma separação analítica, mas, necessária, pois a propriedade dos fatores de produção é uma realidade distinta, embora ela e o controle do Estado se interpenetrem. A dominação política, em sua dupla natureza de luta política e conquista do poder e de gestão como exercício efetivo do poder, tem sua lógica própria diferente da lógica da reprodução do capital.

O Estado só está perfeitamente compreendido à luz dessas duas lógicas. A questão do Estado encerra dois processos: o do controle político e o da inserção dele na dinâmica da acumulação. O entendimento do federalismo fiscal passa, necessariamente, por eles. A forma como o Estado se organiza e se estrutura na repartição de seus recursos e dispêndios entre diferentes níveis, marcados por uma base geográfica local, regional ou nacional está condicionada pela luta política e pela acumulação. Estas são as duas dimensões do federalismo fiscal.

Dessa maneira, a estrutura do sistema tributário de determinado país só pode ser analisada em função do estágio atingido pelas suas forças produtivas e do papel que o Estado desempenha dentro do sistema social e, especialmente, no processo de acumulação. De outra maneira, o federalismo fiscal é balizado pelos movimentos de centralização-descentralização e, então, se revela a dimensão política que pode aparecer como mero pano de fundo para o exame dos instrumentos fiscais e tributários.

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, devem, 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 os 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 a 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 Imposto Territorial Rural - ITR, o Imposto sobre Operações Financeiras - IOF do ouro, a título de transferência geral da União aos municípios. Já, os estados transferem 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - 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. É empregada para atingir um nível mínimo de consumo de determinados serviços regionais ou locais, em termos quantitativos e qualitativos. Ou seja, em serviços que beneficiem os agentes econômicos individualmente e a economia como um todo. É criticada pela dificuldade de estabelecer um consenso sobre o nível mínimo de consumo, por afetar a escolha entre bens sociais e pela possibilidade de causar uma transferência de recursos dos bens sociais não subsidiados para os serviços subsidiados; c) transferência vinculada com contrapartida de recursos - visa à minimização das ineficiências alocativas, devido às externalidades espaciais na provisão de certos bens sociais.

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 devem, em princípio, de certa forma, redistribuir regionalmente a receita pública, consideradas as grandes disparidades de renda do país.

Surgiu uma progressiva dificuldade para dar cobertura ao hiato de recursos através das transferências fiscais, segundo a estratégia adotada por ocasião da reforma tributária, embora tenha sido ampliada ao longo do tempo. Cresceram, em contrapartida, as transferências "não regulares" efetuadas através de convênios, repasses de fundos, de programas especiais e de outras formas não convencionais.

Tabela 1 - Fundo de participação dos municípios, por categoria de município do Paraná, período 1980 - 90 (em milhares de cruzeiros de 1980)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 20.000	De 20.001 até 40.000	De 40.001 até 80.000	De 80.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1985	3.034.027 43,42	1.633.076 23,37	946.711 13,55	1.074.593 15,38	299.588 4,28	6.987.995 100,00
1986	3.928.692 42,35	2.030.413 21,88	1.358.198 14,64	1.511.233 16,29	449.147 4,84	9.277.683 100,00
1987	3.150.680 41,85	1.700.267 22,58	1.052.891 13,98	1.267.895 16,84	357.339 4,75	7.529.072 100,00
1988	2.815.997 43,92	1.298.533 20,25	901.688 14,06	1.072.004 16,72	323.853 5,05	6.412.075 100,00
1989	3.385.205 47,30	1.366.466 19,09	996.118 13,92	1.065.965 14,89	343.448 4,80	7.157.202 100,00
1990	5.039.793 49,57	1.896.621 18,65	1.387.852 13,65	1.385.217 13,62	457.949 4,51	10.167.432 100,00
Média	44,74	20,97	13,97	15,62	4,70	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de Dados do Estado-BDE do IPARDES - Fundação Edson Vieira.

Segundo REZENDE, 1983, "as transferências tributárias, por serem previstas constitucionalmente e obedecerem às normas legalmente instituídas, são regulares e transparentes. Por outro lado, as transferências 'não regulares' caracterizam-se pela informalidade dos procedimentos. Não há regras escritas quanto ao montante a ser repartido nem quanto aos critérios de repartição. A negociação passa a ser bilateral e fragmentada, o acesso aos recursos depende de fatores ocasionais e do poder de barganha de cada estado ou município".

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, principalmente, isenções de circulação de mercadorias destinadas à exportação.

4.2.1 A quota parte municipal do ICMS

Além dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios - 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. Esta 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.

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, nos outros 20%, foram utilizados outros critérios de acordo com a vontade política de cada estado. Por vezes, alguns desses critérios podem ser considerados redistributivos, como é o

caso do percentual fixo, distribuído igualitariamente a todas as unidades locais do estado.

Com relação à quota-parte municipal, verifica-se, na Tabela 3, que, no período entre 1984 - 90, a preços de 1984, houve uma elevação significativa dos recursos distribuídos aos municípios. Novamente o ano de 1986 merece destaque devido ao desempenho de todos os municípios. Mas comportamento consistente verificamos nos anos de 1989 e 1990, fato já ressaltado neste trabalho, ou seja, a Constituição de 1988 autorizou o repasse de 25% da arrecadação com o ICMS, bem como ampliou a base de incidência desse tributo. Assim, houve um melhor comportamento da evolução dos recursos da quota-parte dos municípios.

Tabela 2 - Participação relativa dos municípios do Paraná, na qpm/icms, por categoria de município, período 1985 - 90

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 20.000	De 20.001 até 40.000	De 40.001 até 80.000	De 80.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1985	17,50	16,25	15,90	29,57	20,78	100,00
1986	19,62	15,56	17,97	29,09	17,76	100,00
1987	20,97	16,51	17,84	28,54	16,14	100,00
1988	20,99	14,95	17,92	27,42	18,72	100,00
1989	20,21	14,16	19,12	27,50	19,01	100,00
1990	21,32	14,12	18,02	27,24	19,30	100,00
Média	20,62	15,06	18,17	27,96	18,19	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de Dados do Estado-BDE do IPARDES - Fundação Edson Vieira.

Por outro lado, quanto ao aspecto da repartição dos recursos entre as categorias (Tabela 2), Curitiba recebeu, em média, 18,2% do fundo; os municípios regionais ficaram com 28,0% dos recursos; as unidades municipais, que possuem de 40.001 até 80.000 habitantes, foram beneficiadas com 18,2% do total do fundo e os municípios menores, até 20.000 e, de 20.001 até 40.000 habitantes, garantiram participação de 20,6% e 15,0%, respectivamente. Dessa forma, se comparados com os recursos arrecadados na jurisdição das municipalidades com menos de 40.000 pessoas (5,9% e 5,7% respectivamente, conforme Tabela 4, constata-se uma boa redistribuição dos recursos, já que Curitiba e os municípios regionais arrecadaram, em média, 30,1% e 36,6%, respectivamente.

4.2.2 Evolução das transferências estaduais

O comportamento dos recursos destinados aos municípios, através da quota-parte, reflete, em muito, os acontecimentos verificados na economia nacional.

Tendo como base o ano de 1984, o total dos recursos cresceram em 70,94% até 1990, enquanto os municípios regionais tiveram um aumento de 63,74%. Por outro lado, os municípios pequenos atingiram 99,25% de crescimento, reflexo das alterações no índice de distribuição da quota-parte a partir de 1989 e participam recebendo mais de 20% do total de recursos.

Tabela 3 - Evolução do recursos transferidos aos municípios do Paraná, por categoria de município. 1984 = 100

ANO	Até 20.000	HABITANTES				Estado
		De 20.001 até 40.000	De 40.001 até 80.000	De 80.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1984	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1985	106,93	107,83	111,28	116,20	113,51	111,76
1986	165,64	142,54	173,70	157,88	133,95	154,35
1987	138,71	118,58	135,19	121,46	95,70	121,00
1988	109,81	85,94	07,38	2,30	122,38	95,70
1989	135,24	102,88	146,52	118,33	113,69	122,38
1990	199,25	143,33	192,89	163,74	161,24	170,94

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de Dados do Estado-BDE do IPARDES - Fundação Edson Vieira.

Tabela 4 - Participação percentual na arrecadação do icms dos municípios do Paraná, por categoria de município, período 1980 - 90. em milhares de cruzeiros de 1980

ANO	Até 20.000	HABITANTES				TOTAL DO ESTADO
		De 20.001 até 40.000	De 40.001 até 80.000	De 80.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1980	8,00	13,21	16,12	39,10	23,57	100,00
1981	7,64	11,46	16,95	39,93	24,02	100,00
1982	7,11	11,71	16,06	37,94	27,18	100,00
1983	8,76	10,02	16,09	39,48	25,65	100,00
1984	9,78	10,38	15,87	41,53	22,44	100,00
1985	8,09	9,69	14,23	41,59	26,40	100,00
1986	7,42	8,40	16,02	37,08	30,76	100,00
1987	6,92	8,40	13,12	35,62	35,94	100,00
1988	6,85	7,73	15,12	35,63	34,67	100,00
1989	5,31	6,86	21,62	29,81	36,40	100,00
1990	5,94	5,66	18,94	24,93	44,53	100,00
Médi	7,44	9,44	16,38	36,60	30,14	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de Dados do Estado-BDE do IPARDES - Fundação Edson Vieira.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é o desempenho excepcional dos recursos nos anos de 86 e 90. No primeiro caso, pela ampliação do mercado interno e aumento da atividade econômica, em razão das medidas econômicas adotadas pelo plano cruzado. Já, no segundo caso, pela recuperação da economia a partir de 1989, e, principalmente, pelas medidas políticas e econômicas tomadas pelo governo federal em março de 1990.

4.3 A importância relativa das transferências do estado em relação à receita própria dos municípios do Paraná

A receita total dos municípios paranaenses 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 transferência estadual e federal.

Tabela 5 - Participação percentual do fpm e da qpm/icms em relação à receita própria dos municípios paranaenses

ANO	C.MELHORIA	ISS	IPTU	QPM-ICMS	FPM*	TOTAL
1986	1,43	9,51	4,57	44,73	39,76	100,00
1987	1,78	11,30	3,98	43,20	39,74	100,00
1988	1,34	11,72	2,74	42,29	41,91	100,00
1989	18,52	8,89	1,59	38,07	32,93	100,00
1990	0,68	9,63	3,43	45,89	40,37	100,00
Média	4,75	10,21	3,26	42,84	38,94	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir das tabelas 1, 2, 6 e 9.

Contribuição de Melhoria

FPM - Fundo de Participação do Municípios

Verificando a Tabela 5, a quota-parte municipal representou, em média, 42,84, durante o período entre 1986 - 90, do total dos recursos de tributos referidos acima. A seguir, vem o FPM, com 38,94%; o ISS, com média de 10,21; o IPTU, com participação de 3,26%, ficando a contribuição de melhoria com 4,75 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 a beneficiar as pequenas unidades administrativas, visando à 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, à base industrial mais acentuada, bem como por serem centros comerciais 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 a atenuar estas disparidades, surgem os critérios alternativos, que estão proporcionando certa redistribuição de recursos, como se pode notar na Tabela 4, sobre arrecadação do ICMS e repasses da quota-parte dos municípios. (Tabelas 2 e 3).

O estado paranaense está subdividido em microrregiões 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 são dormitórios, ou se dedicam à agropecuária, na maioria das vezes.

Especificamente, existem exceções que abrigam empresas industriais de grande porte, como é o caso das refinarias de álcool e açúcar, petróleo, usinas hidroelétricas, etc..

Outro fator que contribuiu para as dificuldades existentes nas finanças públicas municipais, na década de 80, foi a forte estagnação econômica, com queda significativa do nível de atividade, tendo, como consequência, a diminuição das receitas públicas, atingindo de maneira mais acentuada as pequenas localidades que possuem menor diversificação do nível de atividade econômica e concentram seus recursos na produção agropecuária.

Com isso, passou a existir, nos anos 80, uma emigração da população local para a sede da região e também para os grandes centros urbanos, (constatada pelo censo demográfico de 1991, da FIBGE), tornando crescente a falta de recursos públicos para a infra-estrutura urbana nesses municípios, provocando estrangulamento em vários setores, como saúde, habitação, segurança, etc..

5 A RECEITA PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS

Este item tem como finalidade analisar as receitas públicas municipais próprias, no contexto regional e local, em função do "Esforço Fiscal", ou seja, quais os 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 restringia-se aos impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU e sobre a prestação de serviços - ISQN, além de taxas e contribuição de melhoria pouco significativas em relação ao total da receita própria.

Nessa Constituição, 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. Estes impostos são de baixíssima elasticidade-renda, como também têm 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.

Os municípios paranaenses, na década de 80, revelaram uma queda significativa da receita tributária própria em relação à participação nos recursos públicos a eles destinados. Ao que tudo indica, tal situação financeira foi provocada pela diminuição da arrecadação local, principalmente do IPTU⁶, fruto da crise econômica e queda de renda da população, atingindo de maneira mais direta as administrações municipais menores, e, também, pelo aumento gradativo dos percentuais das transferências constitucionais, não exigindo nenhuma obrigatoriedade de "Esforço Fiscal próprio" através de instrumentos institucionais.

5.1 Desempenho e evolução do IPTU

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

⁶ A 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.

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 ter acentuado desconto.

Tabela 6 - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, por categoria de município do Paraná. período de 1980 - 90 (em milhares de cruzeiros de 1980)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 20.000	De 20.001 até 40.000	De 40.001 até 80.000	De 80.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1980	98.395	123.051	172.106	396.416	485.374	1.275.342
1981	91.540	92.705	150.324	311.097	423.850	1.069.516
1982	80.435	73.124	120.259	271.708	444.391	989.917
1983	74.915	63.153	80.036	232.538	359.709	810.351
1984	67.785	64.795	86.475	247.458	292.351	758.864
1985	63.059	67.204	95.947	236.940	289.249	752.399
1986	91.752	81.441	129.458	409.980	438.739	1.151.370
1987	55.922	54.146	85.866	272.453	335.574	803.961
1988	34.133	24.811	42.291	148.581	197.922	447.738
1989	33.134	24.562	31.498	127.690	151.522	368.406
1990	83.458	52.334	73.923	377.311	276.653	863.679

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de Dados do Estado-BDE do IPARDES - Fundação Edson Vieira.

As vantagens da utilização deste 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 consequência do crescimento populacional e desenvolvimento econômico, esse imposto pode ser considerado uma fonte adequada de receita para suprir gastos públicos municipais, que LONGO, 1982 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". 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 houver alguns mecanismos mínimos de autonomia fiscal municipal. Este crescimento equilibrado do IPTU se refere à forma de administração do imposto, quanto à exploração de seu potencial arrecadador, com critérios de atualização de valores venais dos imóveis melhor definidos, refletindo nas alíquotas, na base tributária e no processo de urbanização.

Uma vez que depende somente da escolha da comunidade local, do nível de serviços 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, esse 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, e as administrações municipais não estariam tão sujeitas às 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 deste 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.

Como ressalta VARSANO, 1977, "no período de 1967 a 1973, a receita real do IPTU cresceu nas capitais a uma taxa média anual de 10,3%, número semelhante à taxa de crescimento do produto real no período. Nos municípios do interior, no entanto, o crescimento foi mais modesto (7,7% ao ano)".

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

A capital e as cidades regionais responsabilizaram-se, nos anos 80, em média, por 73,0% dos recursos arrecadados, enquanto a maioria dos municípios (mais de 300, com menos de 80.000 habitantes que possuem 61,7% da população total) participaram com apenas 27,0% da receita total do IPTU.

As ingerências de ordem política na isenção do tributo, principalmente em ano eleitoral, foram determinantes para a perda de desempenho ao longo da década de 80.

Tabela 7 - Participação relativa no iptu, por categoria de município do Paraná. período de 1980 - 90

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 20.000	DE 20.001 até 40.000	De 40.001 até 80.000	De 80.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1980	7,72	9,65	13,49	31,08	38,06	100,00
1981	8,56	8,67	14,05	29,09	39,63	100,00
1982	8,12	7,39	12,15	27,45	44,89	100,00
1983	9,24	7,79	9,88	28,70	44,39	100,00
1984	8,93	8,54	11,40	32,61	38,52	100,00
1985	8,38	8,93	12,75	31,49	38,45	100,00
1986	7,97	7,07	11,24	35,61	38,11	100,00
1987	6,95	6,74	10,68	33,89	41,74	100,00
1988	7,62	5,54	9,45	33,19	44,20	100,00
1989	9,00	6,66	8,55	34,66	41,13	100,00
1990	9,66	6,06	8,56	43,69	32,03	100,00
Média	8,25	7,70	11,36	31,78	40,91	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir da tabela 6

Quanto ao aspecto da evolução do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, no período entre 1980 - 90, praticamente nenhuma categoria dos municípios paranaenses conseguiu repetir o desempenho de 1980, como está comprovado na Tabela 8. A evolução insatisfatória da receita do IPTU é resultante de administração inadequada do tributo e de limitações impostas, por motivos políticos e econômicos (aceleração inflacionária e estagnação econômica) pelos próprios governos municipais e federal, ao crescimento da receita e não consequência de características próprias do imposto. De outra forma, a administração municipal dedica pouco cuidado à atualização do cadastro e à cobrança do imposto lançado, bem como tende a deixar deteriorar a receita do IPTU até a um ponto que se torna imperioso tomar providências.

Em decorrência da elevação generalizada de preço, da falta de atualização dos valores venais⁷, da queda do nível de atividade econômica e da falta de obrigatoriedade de "Esforço Fiscal Próprio", o IPTU apresentou queda sistemática na arrecadação, tomando-se como base o ano de 1980. E o mais baixo desempenho, nas diversas categorias de municípios, ocorreu em 1988 e 1989, conforme Tabela 8.

A queda na receita coincide com os anos em que ocorreram aumentos dos percentuais de transferências, tanto do estado como da União, conforme as Tabelas 1 e 3.

⁷ É o valor calculado pelo município, para cada unidade imobiliária urbana, objetivando a cobrança do IPTU, geralmente abaixo do valor de mercado dos imóveis.

O desempenho tributário do IPTU, nos anos 80, em grande medida, justificou-se pela administração municipal do imposto. 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 e pela manutenção de alíquotas que não refletem o crescimento urbano das cidades, principalmente as regionais, bem como a ausência de indexadores frente a processos de elevação generalizada de preços.

Tabela 8 - Evolução do iptu, por categoria de município do Paraná, período 1980 - 90. ano base = 1980.

ANO	HABITANTES				
	Até 20.000	De 20.001 até 40.000	De 40.001 até 80.000	De 80.001 até 500.000	Acima de 500.000
1980	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1981	93,03	75,34	87,34	78,48	87,32
1982	81,75	59,43	69,88	68,54	91,56
1983	76,14	51,32	46,50	58,66	74,11
1984	68,89	52,66	50,26	62,42	60,23
1985	64,09	54,62	55,75	59,77	59,59
1986	93,25	66,19	75,22	03,42	90,39
1987	56,83	44,00	49,89	68,73	69,14
1988	35,89	20,16	24,57	37,48	40,78
1989	33,67	19,96	18,30	32,21	31,22
1990	84,82	42,53	42,95	85,09	57,00

Fonte: Elaboração própria a partir da tabela 6.

Na década de 80, na prática, não ocorreu a correção dos valores venais e, somente a partir de 1989, é que as alíquotas incorporaram o mecanismo da progressividade, sendo adotada por poucos municípios, apesar de muitas municipalidades paranaenses terem recebido, no início da década de 80, orientação técnica do projeto CIATA⁸.

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 - ISQN, para substituir o de "Indústria e Profissões".

⁸ Órgão do Ministério da Fazenda que tem por objetivo prover assistência técnica às administrações fiscais dos Municípios.

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 caráter preponderantemente local da prestação e também o consumo de bens imateriais terá, decerto, justificado a preferência da Comissão de Reforma por 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 pessoal⁹; e autolançamento, 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.

Poucos municípios, no Paraná, 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 autolançamento. 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.

Por outro lado, segundo se sabe, às pequenas municipalidades faltou desde o começo material humano e técnico para cobrar, com efetividade razoável, um

⁹ 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...).

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 9 - Imposto sobre a prestação de serviços, por categoria de município do Paraná. período 1980 - 90 (em milhões de cruzeiros de 1980)

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 20.000	De 20.001 até 40.000	De 40.001 até 80.000	De 80.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1980	35.759	65.273	93.622	403.360	805.041	1.403.055
1981	35.093	60.826	103.341	421.837	787.160	1.408.257
1982	38.371	54.989	98.564	466.521	928.397	1.586.842
1983	38.227	36.148	90.015	401.890	829.439	1.395.719
1984	55.553	39.351	93.013	433.232	757.967	1.379.116
1985	36.327	52.400	115.235	553.088	883.088	1.640.138
1986	62.455	71.036	170.464	855.124	1.239.191	2.398.270
1987	54.237	62.331	148.106	779.484	1.240.733	2.284.891
1988	41.473	42.005	113.279	618.027	1.100.155	1.914.939
1989	50.016	56.085	115.899	700.714	1.139.942	2.062.656
1990	77.016	69.466	162.113	892.265	1.530.361	2.731.221

Fonte: Elaboração própria a partir da Base de Dados do Estado-BDE do IPARDES - Fundação Edson Vieira.

Analisando-se a Tabela 10, sobre a participação de cada categoria de município no produto da arrecadação do imposto sobre serviços, constatamos que a capital e os municípios regionais representaram, em média, durante o período de 1980 - 90, 87,8% da arrecadação do ISS em relação ao total do imposto arrecadado no estado, enquanto os restantes 12,2% dos recursos foram gerados nos mais de 300 municípios, com menos de 80.000 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.

Apesar da crescente elevação inflacionária¹⁰, da dificuldade de procedimentos administrativos, do crescimento da economia informal, entre os anos de 1980 - 90, o Imposto Sobre Serviços - ISS, no Paraná, obteve uma evolução de 94,7%.

¹⁰ Por melhor que seja o sistema de indexação dos débitos fiscais, taxas elevadas e crescentes 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.

Tabela 10 - Participação relativa no iss, por categoria de município do Paraná. período 1980 - 90.

ANO	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 20.000	De 20.001 até 40.000	De 40.001 até 80.000	De 80.001 até 500.000	Acima de 500.000	
1980	2,55	4,65	6,67	28,75	57,38	100,00
1981	2,49	4,32	7,34	29,95	55,90	100,00
1982	2,42	3,46	6,21	29,40	58,51	100,00
1983	2,74	2,59	6,45	28,79	59,43	100,00
1984	4,03	2,86	6,74	31,41	54,96	100,00
1985	2,21	3,20	7,03	33,72	53,84	100,00
1986	2,60	2,96	7,11	35,66	51,67	100,00
1987	2,37	2,73	6,48	34,12	54,30	100,00
1988	2,17	2,19	5,92	32,27	57,45	100,00
1989	2,43	2,72	5,62	33,97	55,26	100,00
1990	2,82	2,54	5,94	32,67	56,03	100,00
Média	2,62	3,11	6,50	31,88	55,89	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir da tabela 9.

O desempenho do ISS está limitado, primeiramente, pelo nível de atividade econômica. Reflete um comportamento cíclico, ou seja, no período recessivo entre 1981 e 1983, seu comportamento é fraco, enquanto que, a partir do plano cruzado, 1986-87, apresenta certa elevação, vindo a decrescer em 1988 e, finalmente, com o aquecimento da economia verificado entre 1989 e 1990, passa a obter certa taxa de crescimento (Tabela 11).

Tabela 11 - Evolução do iss, por categoria de município do Paraná. Período 1980 - 90.

ANO	HABITANTES				
	Até 20.000	De 20.001 até 40.000	De 40.001 até 80.000	De 80.001 até 500.000	Acima de 500.000
1980	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1981	98,14	93,19	110,38	104,58	97,78
1982	107,30	84,24	105,28	110,70	115,32
1983	106,90	55,38	96,15	99,64	103,03
1984	155,35	60,29	99,35	107,41	94,15
1985	101,59	80,28	123,08	137,12	109,70
1986	174,66	108,83	182,08	212,00	153,93
1987	151,67	95,49	158,20	193,25	154,12
1988	115,98	64,35	120,99	153,22	136,66
1989	139,87	85,92	123,80	173,72	141,60
1990	215,37	106,42	173,16	221,21	190,10

Fonte: Elaboração própria a partir da tabela 9.

De um lado, a capital e os municípios regionais conseguiram uma evolução satisfatória de 90,1% e 121,2%, respectivamente. De outro, os municípios locais, com

até 40.000 habitantes ,conseguiram um acréscimo de 45,0%, enquanto o restante das municipalidades chegaram a 73,2% no final do período em análise. Dessa maneira, pode-se dizer que Curitiba e as cidades regionais estão dedicando maior atenção ao ISS, pois arrecadam, conjuntamente, 87,8%, ou seja, 55,9% e 31,9%, respectivamente, enquanto detêm, em média, 38,4% da população paranaense. O restante dos municípios detém 61,6% dos habitantes do estado, o que, forçosamente, deveria acarretar maior expressão no produto da arrecadação da prestação de serviços, apesar de parte dos habitantes estarem na zona rural.

5.3 A importância da receita própria para os municípios paranaenses

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 1980 - 90, nota-se uma ligeira importância dada à tributação própria nas cidades regionais e na capital do estado.

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

Então, a importância a este tributo é dada pelas administrações regionais e pela capital do estado que arrecadaram, entre 1980 - 90, em média, 32,86% e 40,10% do IPTU e 31,88% e 55,89 do ISS, respectivamente. Resta, portanto, porcentagem baixíssima às mais de 300 municipalidades com menos de 80.000 habitantes e onde está localizada a maioria da população (60%), detendo 48% do valor adicionado e 86% da produção primária do estado.

Com base nos dados das Tabelas 6 a 11, observa-se que as administrações locais não exploraram adequadamente as potencialidades de suas receitas próprias. Isto ocorreu basicamente pelo fato do 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. Nesse sentido, estas administrações acabam repassando custos de serviços públicos a outras comunidades e, muitas vezes, a outros estados, via transferências dos níveis superiores de governo, de acordo com o chamado "Caronerismo Fiscal". (LONGO, 1982).

Mas há evidências de que as administrações municipais que arcaram com o ônus de arrecadar os impostos próprios proporcionaram maior oferta de serviços públicos, não buscaram recursos via sistema financeiro e, principalmente, reduziram o grau de dependência em relação aos outros níveis de governo.

5.4 Estratégia fiscal

Os dados deste trabalho demonstram que a grande maioria dos municípios paranaenses dedica 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 melhorar 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 às administrações municipais vontade política.

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 à expansão maciça da prestação de serviços nos últimos anos.

É recomendável, ainda, 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 extrafiscal.

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 Fisco-Contábeis - DFC, que se traduzem no movimento econômico municipal, bem como no ataque dos 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 oriundas de sua produção, tanto agropecuária como industrial.

Tabela 12 - Participação percentual média, por categoria de município do Paraná. período 1980 - 90, nas seguintes variáveis:

VARIÁVEIS	HABITANTES					TOTAL DO ESTADO
	Até 20.000	De 20.001 até 40.000	De 40.001 até 80.000	De 80.001 até 500.000	Acima de 500.000	
VALOR ADICIONADO(1)	15,60	17,73	21,42	26,67	18,58	100,00
POPULAÇÃO	25,12	19,28	17,25	23,19	15,16	100,00
ÁREA TERRITORIAL(2)	46,10	26,06	17,04	10,58	0,22	100,00
QPM-ICMS (3)	20,62	15,06	18,17	27,96	18,19	100,00
ARRECADAÇÃO ICMS	7,44	9,44	16,38	36,60	30,14	100,00
ARRECADAÇÃO IPTU	8,38	7,55	11,11	32,86	40,10	100,00
ARRECADAÇÃO ISS	2,62	3,11	6,50	31,88	55,89	100,00
ÍNDICE QPM-ICMS	19,26	16,68	18,17	27,47	18,42	100,00
FPM (4)	44,74	20,97	13,97	15,62	4,70	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir das tabelas 1, 2, 6 e 9

NOTA:1) Período entre 1980 - 89; 2) Área territorial de 1991; 3) Período entre 1986 - 90; 4) Período entre 1985 - 90.

Já, o estado, a partir de 1987, determinou o fechamento das unidades arrecadoras na maioria dos municípios pequenos. 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, a qual passou de 20% para 25% do total da receita arrecadada com o ICMS.

6 CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi analisar as transformações ocorridas nas finanças públicas municipais, estabelecendo relação entre a receita transferida do estado e a receita própria dos municípios paranaenses, no período entre 1980-90, possibilitando tirar algumas conclusões que envolvem questões relativas a 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.

O caráter centralizado e/ou descentralizado de um país federativo, nos planos político, fiscal e administrativo, será dado pelo maior ou menor grau de concentração do poder político. O grau de equilíbrio de um sistema federativo depende do poder político e da vontade política de quem que está exercendo esse poder. Portanto, o equilíbrio entre a divisão de funções e a divisão de receitas nasce do conflito entre as classes políticas detentoras do poder, o que influencia nas decisões dos agentes que exercem tal poder político.

No Brasil, o que se constata é a existência de um movimento pendular na questão do federalismo, com períodos descentralizados e outros com forte centralização do poder de decisões. Em decorrência disso, também as funções do governo e a divisão da receita tributária passam pelo mesmo processo, provocando desequilíbrio entre os três níveis de governo e dificultando o aperfeiçoamento do sistema federativo.

A Constituição de 1988 provocou descentralização de recursos, mas não remanejou encargos, deixando o Governo Federal com as despesas anteriores de mesma natureza, apresentando, com isso, outros desequilíbrios no sistema federativo brasileiro.

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 sua competência têm demonstrado menor dependência de recursos transferidos da União e dos estados, aumentando seu grau de autonomia.

À medida que há crescimento real das transferências estaduais aos municípios, estes passam a tributar em menor escala as receitas próprias, principalmente os

pequenos municípios ,(como foi constatado ao longo deste trabalho). Muitos municípios não chegaram a 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 possam definir uma acentuada justiça fiscal.

O IPTU sofreu queda acentuada e sistemática devido à falta de capacidade técnica, de condições materiais dos municípios para melhorarem seus cadastros e realizarem melhores avaliações dos valores venais dos imóveis, o que indica haver, nos municípios regionais, melhor aproveitamento do potencial desse imposto, enquanto as administrações locais têm baixa utilização de tais recursos.

Fica evidente que os imóveis, nas pequenas municipalidades, têm menor valor venal, tendo em vista a menor concentração da atividade econômica e a falta de infra-estrutura urbana básica.

Atualmente, faltam aos municípios paranaenses, 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. Esta tributação potencial tende a provocar uma expectativa de crescimento, desde que seja formulado e aperfeiçoado um sistema cadastral confiável e implementado um sistema de fiscalização dirigida, principalmente nas unidades municipais pequenas.

O desempenho tributário do ISS deve-se, em grande parte, ao expressivo crescimento do setor terciário nas cidades regionais e na capital.

Os pequenos municípios funcionam como centros de processamento para os produtos agrícolas, ao mesmo tempo em que proporcionam uma série de serviços urbanos às populações do campo. Porém, enquanto uns aumentam rapidamente sua população e desempenham um papel importante na organização das atividades produtivas, outros tendem à estabilização de suas populações.

A evolução da receita tributária dos municípios paranaenses demonstrou que, regra geral, não houve esforço fiscal significativo para executar uma política de arrecadação dos tributos municipais que, pelo menos, acompanhasse a evolução da economia no período.

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

Ressalte-se que à medida que aumentam as transferências intergovernamentais, menor é o desempenho da tributação própria, principalmente nas pequenas unidades administrativas. Dessas localidades, aproximadamente 30% sequer cobram o IPTU e o ISS, bem como 20% delas cobram valores irrisórios e, muitas vezes, não pagam os custos com a arrecadação.

Conclui-se que, de forma predominante, não houve, no período, e se prevê, para os próximos anos, esforço autônomo dos municípios para melhoria dos níveis de arrecadação própria.

A nível constitucional, deve-se criar obrigatoriedade de esforço fiscal próprio, através da instituição de percentual do índice de distribuição da quota-parte dos municípios, como ocorre em outros estados, como exemplo, no estado de São Paulo.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, José R.R. Transferências intergovernamentais e o financiamento de Estados e Municípios. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, n. 363, p. 32 - 41, jul./set. 1985.

ALBUQUERQUE, Marcos C.C. Imposto único sobre transações: prós e contras. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 1991.

ANASTASIA, Antônio A. J. O IPTU como instrumento de administração urbana. *Análise e Conjuntura*, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1 (1):149 - 164, jan./abr. 1986.

CORTEZ, Ana L. M. Finanças municipais e a distribuição do ICM. SP, 1983. Dissertação (Mestrado) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP, da Fundação Getúlio Vargas - FGV, 1983.

COSTA, Alcides Jorge. Algumas considerações sobre a reforma tributária. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, n. 367, p. 5 - 8, jun./set. 1986.

DAIN, Sulamis. Como não fazer política fiscal. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 127-34, out./dez. 1983.

DORNBUSCH, Rudiger. Um programa de estabilização no Brasil, *Revista de Economia Política*, v. 4, n. 2, p. 39 - 49, abr./jun. 1984.

FILELLINI, Alfredo. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas, 1990.

HAJJ, Olga Maroso. Imposto de circulação de mercadorias: significado e percalços na reforma tributária de 1966. SP, 1982. Dissertação (Mestrado) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP, da Fundação Getúlio Vargas - FGV, 1982.

KORFF, Eurico. *Finanças públicas municipais*. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: FGV, v. 17, p. 12, set./out. 1977.

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

LONGO, C. A. A disputa pela receita tributária no Brasil. *Ensaio Econômico*, FIPE/USP, SP 34. N.Relat. Tabs., Gráfs., 1984.

-----, Reforma tributária, um sonho impossível. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, n. 359, jul./set. 1984.

LOPES FILHO, Osiris A. O sistema tributário na nova Constituição. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, ano XLVII, n. 369, p. 5 - 15, jan./mar. 1987.

MARTINS, Ives G. S. O sistema federativo e a organização tributária. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, n. 366, p. 33 - 43, 1986.

RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. São Paulo: Atlas, 1990.

SERRA, José e AFONSO, José R. R. *Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos - parte I. Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, IBRE/FGV, v. 45, n. 10, p. 44 - 50, out. 1991.

-----, *Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos - parte II. Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro IBRE/FGV, v. 45, n. 11, p. 35 - 43, nov. 1991.

REZENDE, Fernando A. *Finanças públicas*, São Paulo: Atlas, 1987.

SOCOLIK, Hélio. Transferências de impostos aos Estados e Municípios. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, ano XLVI, p. 70 - 110, jul./set. 1986.

UEDA, Eurico H. *Finanças municipais e federalismo fiscal*. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, n. 333, p. 14 - 23, 1978.

VARSAÑO, Ricardo. O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 7(3), p. 581 - 622, dez. 1977.

ABSTRACT

MUNICIPAL PUBLIC FINANCES: THE RELATION OF THE EARNINGS TRANFERED FROM THE GOVERNMENT WITH THE PROPER EARNINGS OF THE MUNICIPALITIES FROM THE PARANÁ STATE. 1980-1990 PERIOD.

Supported on The Tributary Federalism Theory, we search to compare the Municipality dependence with relation to the earnings transfered by Government, in both regional municipal cities and in the small towns. It is verified that the regional municipal cities make a better use of their proper incomes, while the local administrative units owner incomes are not given so much importance, not assuming the political onus of the collecting taxes of its competence, resulting in a larger dependence of transferences from the Government higher levels. The conclusion is that it's necessary to create institutional devices that forces the small municipalities to make more intensive use of their own taxes, through the percentual participation in the municipal "quota-parte" of the "ICMS".

Key-words: tributary system, municipal districts, public finances.