

A formação política e econômica brasileira e seus reflexos nas finanças públicas municipais

The Brazilian political and economic formation and its reflections on municipal public finances

Marta Dulcélia Gurgel Ávila¹

RESUMO

As dificuldades financeiras e as limitações políticas pelas quais os municípios brasileiros passam decorrem de uma estratégia estatal que se mantém ao longo do tempo – e para não haver descentralização do poder político, o município é tratado como um ente subnacional. O modelo político utilizado se perpetua desde a formação do Estado brasileiro, e gera impactos negativos nas finanças municipais. A distribuição desproporcional das receitas públicas contribui para as constantes crises fiscais por quais passam os entes municipais e ocasiona a permanente dependência financeira e a falta de autonomia política perante os estados e a União.

Palavras-Chave: Finanças Públicas. Federalismo Fiscal. Municípios Brasileiros.

¹ Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), especialista em Auditoria Governamental pela Faculdade Darcy Ribeiro, graduada em Economia pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), gerente de Planejamento e Orçamento da Prefeitura Municipal de Fortaleza. E-mail: gurgelavila@gmail.com.

ABSTRACT

The financial difficulties and political limitations that the Brazilian cities face are due to a State strategy that have been maintained over time – in order to avoid decentralization of the political power, cities are treated as subnational entities. The political model used has been the same since the formation of the Brazilian State, and has negative impacts on the municipal finances. The disproportionate distribution of public revenues contributes to the constant fiscal crises that the municipal entities are passing through and causes permanent financial dependence and lack of political autonomy in relation to the states and the country.

Keywords: Public Finances. Fiscal Federalism. Brazilian Municipalities.

1 INTRODUÇÃO

Como evidencia a biografia do Brasil, caciques e seus currais, com a benção estatal, costuraram o modelo político-administrativo dos municípios brasileiros: uma receita para dar errado. Desprovidas de recursos próprios, as 5.570² cidades que compõem a divisão territorial brasileira subsistem em meio ao perpétuo patrimonialismo e clientelismo, que ainda reinam sobre suas populações, estas quase sempre vítimas conscientes e coniventes desse sistema.

Cabe ressaltar que o tipo de governo clientelista, ou coronelista, ao contrário do senso comum, não é um fenômeno

² Dado disponível no estudo “Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<http://bit.ly/2nVPISQ>> . Acesso em: 8 dez. 2016.

das cidades nordestinas, como vem lembrar Elimar Pinheiro do Nascimento (2008, p. 15): “Este estigma tenta retratar a corrupção e o clientelismo como apanágio nordestino. Ledo engano. O Clientelismo é brasileiro, e não apenas nordestino, à semelhança de outros traços da cultura nacional”.

Para entender a dependência financeira dos municípios brasileiros é imprescindível averiguar as causas que advêm das primeiras estruturas governamentais implantadas, ainda no Brasil colonial. Contudo, esse trabalho perpassa uma releitura da formação socioeconômica e política do poder local, à análise adentra a questão das finanças públicas e como esse modelo vem ao longo da história impactando o tesouro municipal.

Desde modo, o artigo examina três pontos, respectivamente: as questões políticas que construíram o poder local; os artifícios tributários e fiscais que mantiveram a dependência financeira municipal; e o impacto econômico nocivo nas contas municipais como consequência do modelo de poder mantido e enraizado no cenário nacional.

À guisa de introdução é apresentado como tese central da vulnerabilidade do ente municipal o interesse do governo nacional na centralização política e financeira, para resguardar o sistema e a forma de governo.

Na visão do Estado Nacional os poderes locais são ameaças que devem ser controladas e subjugadas, pois dividem e enfraquecem o poder central da União. Victor Nunes Leal constata essa realidade e observa que a Constituição de 1891 defendia a prerrogativa estadual de impor limitações à autonomia municipal. O art. 68 dessa constituição assegurava aos estados “plena liberdade para organizar como melhor julgarem conveniente aos seus peculiares interesses” (LEAL, 1976, p. 105).

O professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Edson Nunes, argumenta que o atraso dos municípios no Brasil é o reflexo de políticas de dominação local, mantidas pelas tentativas de centralização do poder na esfera federal. “A ‘teoria do Estado’ não se limita a figurar os poderes locais como inimigos. Eles aparecem também como constituídos por uma natureza diferente, membros de outra ordem que se quer ou pretérita, ou subordinada” (NUNES, 1996, p. 33).

Assim, passaram os estados a restringir o princípio da eletividade da administração local, excetuando alguns, apenas as capitais, onde os prefeitos eram de livre nomeação do Governo Municipal. A estratégia era a anulação política dos prefeitos que eram tratados apenas como técnicos administrativos. O viés era claramente político, dado que as eleições municipais no Brasil são peças chaves nas campanhas eleitorais.

A outra artimanha para a anulação do poder local era a desigualdade da distribuição da arrecadação tributária, quando não, a usurpação das rendas municipais pelo estado. Se a organização político-administrativa era ambígua, incongruente e enviesado, a arrecadação fazendária não ficava atrás, como nos mostra Caio Prado Júnior (2011, p. 320):

Para gerir o Real Erário nas capitanias do Brasil, arrecadar tributos e efetuar despesas, há uma série de órgãos paralelos com funções mais ou menos especializadas. Eles não se subordinam uns aos outros, nem ao governador, no sentido em que hoje entendemos a hierarquia administrativa. É neste terreno que a falta de simetria e organização hierárquica regular, que já assinala como um dos traços característicos do governo colonial, aparece de modo mais flagrante.

Atualmente a questão do federalismo fiscal e a desigual

repartição das rendas do tesouro se mantêm, e essa situação corrobora, e muito, as deficiências e atrofias municipais. “Não há como se imaginar autonomia de um ente que não tenha recursos materiais para o desempenho das competências que a Constituição lhe atribui” (ALEXANDRE, 2013, p. 638).

São inegáveis a concentração de recursos públicos pela União, mesmo com a descentralização fiscal ocorrida na Constituição de 1988, pois ainda é desproporcional a distribuição qualitativa e quantitativa dos tributos – qualitativa porque os tributos que são de competência do município são de baixa relevância em termos fiscais, e quantitativa tanto pelo desaparecimento dos setores de arrecadação como pelo desinteresse político de taxar eleitores.

Mesmo em capitais como Fortaleza, o volume arrecado diretamente é bem inferior aos quantitativos transferidos pelo Fundo de Participação Municipal (FPM). E é sabido que no interior do estado, a quase totalidade das cidades cearense não possui arrecadação própria para se autossustentarem, a bem da verdade, são arrecadações que mal alcançam 5% das receitas totais e o volume de evasão fiscal beira 80%, em impostos como o IPTU.

A situação atual é de total dependência das transferências obrigatórias, como o FPM e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e transferências voluntárias, como convênios e contratos de repasse. As transferências para o fundo municipal não geram esforço arrecadatório, nem gastos, nem conflitos, o que acaba gerando um ciclo de acomodação por parte das prefeituras.

Assim apresentado inicialmente o retrato da situação

municipal e a estratégia de dominação, através da centralização financeira e política, por parte do ente federal (e de seus arqui-tetos), será feito um estudo acerca do desenvolvimento histórico do poder local e seus impactos nas finanças municipais.

2 FORMAÇÃO HISTÓRICA DO PODER LOCAL

2.1 Questões políticas e seus entraves à emancipação municipal

Segundo nos ensina Hely Lopes Meirelles, o município, como unidade político-administrativa, teve origem na República Romana, que tinha o interesse de manter, pacificamente, sua dominação sobre as cidades conquistadas. Em troca da submissão às leis romanas e ao Senado, a República consentia a essas cidades certas prerrogativas, como o privilégio político de eleger seus próprios governantes (*jus suffragii*).

As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios "*municipium*" [...]. As leis locais *edictus* emanavam de um conselho municipal *Curia* ou *Ordo Decurionum*, constituído por um elevado número de cidadãos do município *cives municipales*, escolhidos periodicamente *duoviri quinquennales* e com funções assemelhadas às do Senado Romano. (MEIRELLES, 2008, p. 33-34)

Esse modelo de regime municipal se estendeu até a Grécia, Gália e Península Ibérica e assim chegou à França, Espanha e Portugal. Com as invasões visigóticas algumas alterações foram introduzidas na organização administrativa dos municípios (comunas), tais como o pagamento de tributos pelos municípios (*monera*). A Comuna Portuguesa, tal qual o município

romano, passou a desempenhar funções administrativas, políticas, judicantes e legislativas que lhe eram reconhecidas pelos senhores feudais.

O município no Brasil-Colônia tinha o mesmo modelo do município português. E, conforme Meirelles (2008), as “aspirações autonômicas” de expansão municipalista foram restringidas pelas ideias centralizadoras das capitanias.

De fato, Portugal não contava com recursos humanos e nem financeiros para marcar a presença da coroa em solo brasileiro e teve que fazer uma série de concessões e compromissos com os senhores de terra para manter o controle e o fiscalismo.

Para Caio Prado Junior, os efeitos mais nefastos do padrão de poder local implantado por Portugal no Brasil foi o de centralizar o poder e concentrar as autoridades, copiando “servilmente aqui sistemas do Reino”.

Reuni-las todas nas capitais e sedes, deixando o resto do território praticamente desgovernado e a centenas de léguas muitas vezes da autoridade mais próxima. Naturalmente a extensão do país, a dispersão do povoamento, a deficiência de recursos tornava difícil a solução do problema de fazer chegar a administração, numa forma eficiente, a todos os recantos de tão vasto território. (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 302-303)

Marcel Bursztyn (2008, p. 39) comenta sobre a importação do modelo centralizador de administração de Portugal, comparando a dimensão territorial brasileira e a densidade da ocupação: “podemos compreender bem que a transposição pura e simples de um modelo de administração pública de um país ao outro estava condenada a ineficácia”.

A metrópole portuguesa, incapaz de conter o crescente

poder local dos senhores de terra, teve que compactuar e se adaptar à realidade e às características da colônia brasileira. Esse “acordo de cavalheiros” resultou na omissão estatal em nível local. Assim, o poder das comunas ficou nas mãos dos grupos sociais hegemônicos que dominavam a região. Segundo Bursztyn (2008, p. 40), “Encontramos, lado a lado, ao longo da história política do Brasil, o Estado centralizador e os caciques locais”.

O poder português era representado pelas Câmaras. O princípio da eletividade das câmaras respondia à conveniência da Coroa e a metrópole evitava que elas se fortalecessem além da medida desejada. Eram proibidas as reeleições. O regime absolutista dava ao monarca inteira liberdade de intervir na vida municipal.

Era, como se vê, uma hermenêutica cesarista, que subordinava o exercício dos mandatos eletivos municipais a uma autoridade de livre nomeação do Imperador, e que tinha frequentemente por missão primordial ganhar as eleições gerais para o partido governista. (LEAL, 1976. p. 112)

Nesse período, não existia a divisão de poderes as Câmaras Municipais exerciam plenamente as atribuições legislativas, judiciárias e executivas da municipalidade. As Câmaras eram absolutas e eram chefiadas pela nobreza latifundiária, a verdadeira dona do poder político e econômico local.

Devido à distância e à falta de recursos da Coroa, muitas vezes o monarca português fechava os olhos aos desmandos dos senhores de terra. Aliado a isso, o isolamento territorial e a baixa densidade demográfica do Brasil, em quase todo período colonial, fizeram que os senhores de terra reinassem imponen-

tes e sem freios nas vilas e povoados.

No período imperial houve um “centralismo provincial” e uma mudança na forma de poder local. Houve uma retomada conservadora que tirou o poder político das câmaras municipais e repassou às assembleias provinciais. Arelado a isso, temos que considerar outros fatores, como a descoberta de minas de ouro no Sudeste, a transferência da capital brasileira para o Rio de Janeiro e a vinda da Família Real.

De proprietários da política local, os grandes latifundiários passaram a ser aliados da Coroa e dos presidentes das províncias. Foram poucos os atos autônomos dos municípios, pois havia uma desconfiança na administração local por parte do Império, conforme Meirelles. A distância e o isolamento do poder central deixavam os municípios à mingua, “enquanto os presidentes provinciais cortejavam o imperador, e o imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império” (MEIRELLES, 2008, p. 33-34).

Proclamada a República e promulgada a Constituição 1891, é instituída, de modo definitivo, a forma federativa de estado e a forma de governo republicana. Conforme Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, a primeira constituição republicana era meramente nominativa, por não representar a realidade social. “Nas palavras do Prof. José Afonso da Silva, ‘o coronelismo fora o poder real e efetivo, a despeito das normas constitucionais’” (PAULO; ALEXANDRINO, 2013, p. 27)

Durante a vigência da Carta Magna de 1891 não houve alteração da situação de dominação e subordinação dos municípios brasileiros. Citando a obra magistral de Vitor Leal Nunes, Meirelles (2008, p. 39-40) descreve a situação municipal:

O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo

e a incultura do povo transformaram os municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.

Na República, segundo Leal (1976), a eletividade do executivo municipal era tema crucial e mote para debates aflorados. Os avessos à importância do prefeito diminuía seu papel na vida política do município, como se dissessem que a eletividade do prefeito era uma parte decorativa da autonomia municipal.

Os contrários argumentavam que o prefeito devia ser um puro administrador, técnico e especialista no ofício de dirigir os serviços públicos locais, e, se despido de qualquer veia partidária, seria justificável sua nomeação pelo governo estadual. Ou seja, como órgão técnico, o executivo municipal deve organizar-se independentemente do critério de representação política. Contudo, havia os favoráveis à eletividade dos prefeitos, como Pedro Lessa, defensor extremado da autonomia municipal:

Dar relevo ao caráter administrativo e técnico do executivo municipal no Brasil, por mais nobres que sejam as intenções de quem assim proceda, contrasta violentamente com a cotidiana evidência dos fatos. Muito menos que administrador, o prefeito tem sido, entre nós, acima de tudo, chefe político. A prefeitura é, tradicionalmente, ao lado da vereança e da promotoria pública, um dos primeiros degraus da carreira política em nossa terra. (LESSA, 1925 apud LEAL, 1976, p. 132)

Rui Barbosa, um defensor da autonomia municipal, dava constante ênfase à eletividade dos prefeitos, quando discursava no Supremo Tribunal:

Isso para quê, senhores juízes? Para confiar esses lugares a honrados administradores? A cidadãos presentes? A homens capazes? Aos bons varões de cada localidade? Não: para assentar nas intendências ou prefeituras os mais servis instrumentos da máquina eleitoral, os compadres das oligarquias e sátrapas, os moços de servir dos nossos governadores (BARBOSA, 1934 apud LEAL, 1976, p. 129).

Contudo, verifica-se que nossa história não considera o administrador municipal esse especialista apolítico como a doutrina escreve. O poder central desqualificava o poder do prefeito – porque era sabida (e temida) sua importância política nas localidades – e enfraqueceria o poder dos coronéis e o pacto com os governadores.

Leal (1976) lembra que 80% da população nacional são habitantes do interior e que estes estão muito mais efetivamente subordinados ao município do que ao estado ou à União, indagando: “como, pois, considerar puramente administrativos os prefeitos [...]?”. E o autor arremata:

Apesar disso, o poder privado dos “coronéis” – que a instituição dos prefeitos de nomeação, doutrinariamente, visava destruir – não desapareceu: acomodou-se para sobreviver [...]. Convocai o povo para as urnas [...] e o coronelismo ressurgirá das próprias cinzas, porque a seiva que alimenta é a estrutura agrária do país. (Ibidem, p. 134)

Para Raymundo Faoro (1997, p. 630), é nesse esquema de supremacia estadual e da forma de eleições sancionadoras que surge e se mantém o coronelismo: “Ele se irmana à oligarquia das unidades federadas num recíproco jogo de interações ativas”. De certo, nesse modelo de comando, o poder pertence

ao governador e a elite que ele representa, recebedora das benesses estatais.

Os coronéis eram obedientes aos governadores, tal obediência era mantida pela autoridade militar (os coronéis nem sempre eram passivos e cordiais) e aos instrumentos econômicos. Faoro (1997, p. 630) cita esse anedotário: “Borges de Medeiros interrompe um chefe político: *Engano, coronel, o senhor pensa que pensa, mas quem pensa sou eu...*”.

Aos governadores também cabia controlar as eleições municipais, inclusive o aliciamento do voto por parte dos chefes locais, que usavam, caso necessário, a violência, através da milícia estadual, e, lógico, a fraude (Ibidem).

Lília Schwarcz ⁽²⁰¹⁵⁾, a respeito dessa forma de governo, coloca que a estabilidade política da República era garantida por três procedimentos principais: o empenho dos governadores em manter os conflitos na esfera local, reconhecimento do governo federal da plena soberania dos estados e a manutenção do processo eleitoral fraudulento, em todas as suas fases.

Dentre os procedimentos de manipulação e fraude eleitoral, Schwarcz enumera os tipos mais famosos: a eleição de “bico de pena” (falsificação de assinaturas e adulteração de cédulas eleitorais), a “degola” (anulação da eleição dos candidatos através do não reconhecimento pela Comissão de Verificação da Câmara dos Deputados), o conhecido “voto de cabresto” (um ato de lealdade ao chefe local) e o “curral eleitoral” (barracão onde os eleitores eram mantidos e alimentados até a hora de depositar o voto, que recebiam em um envelope lacrado).

E desse modo se estabilizava a República brasileira no início do século XX, na base de muita troca, empréstimo, favoritismos, negociações e repressão. Visto desse ângulo, e como diziam os jornais satíri-

cos dessa época, o país não passava de uma grande fazenda. (Ibidem, p. 322)

Como observa o sociólogo Nascimento (2008, p. 19), pouco mudou desde então entre o Estado, os políticos e a população mais pobre, e as estruturas políticas modificam-se lentamente: “Assim, as discontinuidades se fazem sempre no sólido terreno das continuidades, assegurando a renovação do sujeito dominante, mas nunca a sua substituição”.

2.2 A luta pela Receita Municipal

Como visto, a evolução histórica do Brasil foi marcada pelo paternalismo, autoritarismo e omissão do Estado que dividia o poder com os grupos dominantes locais. Para manter o controle, o poder central teve de negar a autonomia do poder local de duas formas principais, retirando a autonomia política e limitando a independência financeira das administrações municipais.

Neste tópico analisaremos a luta municipal para a instituição da competência tributária e da garantia à equidade na cota-parte das receitas arrecadadas. Iniciaremos pelas finanças municipais no período colonial.

No período colonial, de regra, a receita municipal era muito escassa. Não havia interesse da coroa na tributação, muito menos dos senhores de engenho e as pequenas vilas não careciam de grandes investimentos estatais. Outro ponto para essa indiferença quanto à taxaço de impostos: do que as câmaras coloniais coletavam, um terço pertencia à Coroa, livre de qualquer despesa de arrecadação.

A chegada de D. João ao Brasil pouco mudou a realidade das rendas municipais e provinciais do Império. As câmaras

municipais não tinham quase sem nenhum poder tributário, ou seja, o poder de criar rendas públicas era apenas residual. “Em uma palavra, o principal poder que cabia às câmaras, segundo a lei de organização municipal de 1828, era o de *solicitar*” (LEAL, 1976, p. 138).

Em 1883, João de Azevedo Carneiro Maia, jurista, escritor e historiador brasileiro, já tratava das consequências da situação de escassez de verbas municipais:

Se o regimento das câmaras fosse organizado com atenção ao progresso e as necessidades crescentes do futuro, dotando a municipalidade de meios próprios e independentes da administração superior, não estaria hoje o município a implorar da província dotações ridículas para ter uma veia de água potável, alguns metros de rodagem, ou reparar um pontilhão insignificante. (MAIA, 1883 apud LEAL, 1976, p. 139)

As câmaras municipais eram extremamente desprovidas, tendo uma receita que, em geral, era composta por irrelevantes impostos, cujo produto, em alguns lugares, mal cobria as despesas administrativas com pessoal. Nada podia ser feito de aproveitável com tão poucos recursos. A situação de miséria das contas municipais se perpetuou por todo o período imperial.

As batalhas sobre organização do regime federativo, se iniciaram na constituinte de 1890, principalmente no terreno da distribuição das competências tributárias. Contudo, ressalta-se que as constituintes da Primeira República não se preocuparam com a receita municipal, segundo Leal (1976). A ideia dominante era de que a competência das unidades subnacionais era assunto interno das Províncias.

Assim, com o silêncio da Constituição de 1891, o poder tributário dos municípios ficou integralmente dependente das

leis estaduais, e durante a vigência dessa constituição as receitas municipais continuaram mínimas (Ibidem, p. 146). Cabe salientar que os estados também tinham orçamentos deficitários, advindos da desigual distribuição de rendas públicas, e acabavam por usurpar as receitas municipais de várias formas, como exigindo impostos essencialmente locais e cobrando percentagem sobre os tributos dos municípios.

O desequilíbrio da divisão dos recursos, no final da República Velha, falava por si: a União arrecadava 63% do total dos impostos, enquanto os estados recebiam 28% dos tributos e para os municípios restavam apenas 9% do produto arrecadado.

A Constituição de 1934 e a Constituição de 1937 patinaram na questão tributária dos municípios, que continuaram com as rendas muito aquém de suas necessidades, enquanto os estados continuaram a lançar mão das receitas municipais. Na verdade, representaram um retrocesso aos municípios e mantiveram a situação de penúria das municipalidades.

Já Constituição de 1946 ampliou e assegurou a competência tributária dos entes municipais, o que, sem dúvidas, representou um grande avanço ao erário local. Nunes Leal cita a fala do Deputado Aliomar Baleeiro, um entusiasta do fortalecimento das finanças municipais:

Creio que acabamos de operar verdadeira, justa e profunda revolução social, neste país, abrindo possibilidade a que os serviços públicos municipais assumam consistência que assegure a quarenta milhões de brasileiros viverem com dignidade humana [...] A votação dos dispositivos e emendas favoráveis à melhoria financeira dos municípios têm esse significado. (LEAL, 1976, p. 144)

Cabe ressaltar que o verdadeiro interesse no aumento das

rendas dos municípios não se tratava diretamente de um resultado da luta municipalista. A bem dos fatos, como observa Nunes Leal, foi o resultado de uma política econômica para o fortalecimento do mercado interno, visando à absorção da produção do setor industrial em expansão.

Existia um interesse dos governos no desenvolvimento comercial e industrial dos grandes centros, em detrimento às áreas rurais, esse fato, corroborou para o empobrecimento dessas regiões, que tinham suas receitas drenadas.

O dilema de uma indústria desenvolvida, que não dispunha de um mercado interno satisfatório, é a exportação ou o colapso. Já não se pode viver do atual mercado interno, cuja mesquinhez é agravada pelo empobrecimento contínuo e sistemático das populações rurais. (LEAL, 1976, p. 171)

O setor industrial não tinha recursos, nem influência política para competir com os países altamente industrializados, a solução encontrada, então, foi ampliar o mercado interno, para evitar a superprodução consequente ao subconsumo. Dessa forma, ampliar a renda dos municípios era uma estratégia para fortalecer o mercado interno e, assim, a produção industrial.

Uma das consequências da política industrial foi a migração de boa parte da população do interior nordestino para o Sudeste, onde povoaram as periferias e aumentaram as favelas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Outra consequência foram as crescentes necessidades locais de urbanização e infraestrutura e o aumento da demanda por serviços públicos, devido ao aumento da população nas médias e grandes cidades.

O regime autoritário instalado em 1964 destaca-se pela reforma tributária, em que, na repartição dos recursos, os muni-

cípios tiveram um aumento de suas receitas. A reforma tributária melhorou a situação financeira dos municípios, mas não significou uma independência dos recursos estaduais e federais.

Em 1975, dez anos depois da reforma tributária, somadas as transferências para estados e municípios criadas com o fundo de participação, as receitas municipais representaram 13,2% do total da arrecadação do setor público, contra 36,3% dos estados e 50,5% da União. (ANDRADE; SANTOS, 2004, p. 9)

A Constituição de 1988 representou um fortalecimento do federalismo brasileiro, principalmente no que tange à questão financeira e tributária dos entes federados. Houve um aumento na autonomia fiscal dos estados e municípios e descentralização dos recursos tributários disponíveis. Contudo, não significou ganhos reais para a municipalidade, como veremos no tópico a seguir.

3 AS CONSEQUÊNCIAS FISCAIS DA FORMAÇÃO SOCIOPO-LÍTICA DOS MUNICÍPIOS

Para entender a lógica das finanças públicas municipais se faz necessário observar três pontos básicos: o federalismo fiscal, o sistema tributário e a participação do município nos produtos da arrecadação. A análise deste tópico fará uma intercessão entre esse tripé com os impactos relacionados e a autosuficiência local.

3.1 Federalismo fiscal

O pacto federativo ou federalismo fiscal é a forma como

os entes federados distribuem os produtos da arrecadação total dos impostos e como são divididas as responsabilidades de competências estatais. A forma federativa da República brasileira encabeça o primeiro artigo da Constituição, como princípio fundamental e clausula pétrea:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania [...]. (BRASIL, 1988)

O princípio federativo determina que haja equilíbrio e igualdade entre os entes federados, tanto através de uma justa repartição tributárias como de responsabilidades sociais. Todavia, mudanças no texto constitucional vêm criando zonas cinzentas, lacunas, distorções e conflitos acerca dos papéis estatais dos entes da federação, corroborando para a má prestação de serviços prioritários como saúde e educação.

Em alguns casos existem a sobreposição de serviços, em outros, a ausência do Estado. Essa realidade desorganizada gera desperdícios e ineficiência estatal. E o ente subnacional é o mais afetado, pois sofre diretamente a pressão das demandas sociais, é o menos preparado estruturalmente e possui a menor participação do bolo tributário, como visto.

A atual forma do pacto federativo é um fato que precisa ser mudado, pois implica e prejudica, direta e principalmente, os municípios, protagonistas das duras realidades locais. Vale ressaltar, como já exposto, que essa situação, durante muito tempo, ainda se configura como uma estratégia política de centralização estatal.

Historicamente o Congresso Nacional tem mostrado “di-

ficuldade” em mexer nesse tema, visto que a questão gera uma série de interesses, resistências e conflitos. A reforma fiscal começa pela descentralização tributária e pelo equilíbrio da destinação do produto da arrecadação, que impactam negativamente as atividades municipais, como se vê a seguir.

3.2 Sistema tributário

O art. 30 da atual Constituição da República Federativa do Brasil elenca um rol de competências, que asseguram a autonomia municipal, tanto para a composição de seu governo como para a administração própria no que concerne ao interesse local. “Essa enumeração não é taxativa, nem exaure as atribuições municipais, mas constitui o mínimo de autonomia que os estados-membros e a União devem reconhecer em favor do Município” (MEIRELLES, 2008, p. 94).

A autonomia é uma prerrogativa constitucional dada aos municípios para auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. Certamente que de nada adiantariam as autonomias política e administrativa, se também não fosse assegurada a autonomia financeira aos municípios.

O município, pessoa jurídica de direito público interno, tem o poder constitucional de instituir e cobrar tributos, que consistirão em rendas públicas que, somadas a outros recursos e transferências, formam a receita pública, indispensável à realização dos fins administrativos (obras e prestação de serviços públicos).

A prerrogativa constitucional dá poder ao ente municipal para legislar (supletivamente), arrecadar tributos e gerir suas rendas sem tutela ou dependência de outro poder, como nos

explica Meirelles (2008). Contudo, a competência legal de arrecadar é uma via de mão dupla, pois a inércia do fisco é tratada como crime de responsabilidade, conforme o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000):

art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Contudo, a realidade das administrações tributárias municipais é complexa e cheia de deficiências, principalmente nas pequenas cidades longe dos centros urbanos. Como não há estímulo à arrecadação própria, por parte dos prefeitos e parlamentares, não existem estruturas consistentes de fiscalização e gestão fiscal, legislação tributária adequada, faltam técnicos, auditores e fiscais de tributos. E, dessa forma, se mantém a dependência das transferências constitucionais, dos estados e da União.

Com relação ao aspecto político, o autor observa que, para os pequenos municípios, não vale a pena cobrar os tributos municipais. Como a participação da arrecadação própria na composição da receita é, em média, muito baixa para os municípios pequenos, o custo político de aumentar o esforço fiscal provavelmente seria muito maior do que a vantagem política de aumentar as despesas. (TRISTÃO, 2013, p. 171)

Outra questão levantada é acerca do modelo de repartição de competências tributárias adotado pelo país, que atribui aos municípios tributos que ignoram a realidade de muitos municípios. Como exemplo podemos citar o fato de que grande parte das cidades brasileiras são predominantemente rurais, o que inviabiliza a arrecadação o Imposto sobre a Propriedade

Predial e Territorial Urbana (IPTU), cujo o fato gerador ocorre em áreas urbanas.

Outro imposto municipal que encontra entraves para sua arrecadação é o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-vivos (ITBI). Considerando que são poucos os imóveis cadastrados nos órgãos arrecadatários, as propriedades, em muitos casos, são transferidas informalmente através de simples instrumentos particulares ou termos de posse, um obstáculo para a ocorrência do fato gerador, que seria o registro do ato jurídico no cartório de registro de imóveis.

Quanto ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), mais frustração de receita, uma vez que a informalidade e a sonegação dos trabalhadores autônomos imperam nas pequenas localidades, quando existem. A força de trabalho, desses modestos centros urbanos está em peso empregada em pequenos comércios e no serviço público. São raros os profissionais ou serviços que constam no cadastro de contribuintes.

Vale ressaltar que, quanto a taxas e contribuições – tributos que compõem o rol de receitas municipais –, a arrecadação tem valores inexpressivos, isso quando estão regularizadas legalmente e quando são efetivamente cobradas. Dessa forma, percebe-se que, mesmo com competência e com relativa autonomia tributária, os municípios possuem impedimentos estruturais e limites fiscais que obstaculizam a formação de receita própria e perpetuam a dependência financeira.

3.3 Participação financeira dos municípios no produto arrecadado

O FPM³, principal fonte de receita municipal, foi instituído em 1965⁴ e era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais.

A regulamentação do FPM veio com o Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967. O critério de distribuição do FPM era então baseado unicamente na população dos Municípios. (BRASIL, 2012, p. 1)

A Tabela 1 apresenta a variação temporal do percentual destinado aos municípios, em relação à União e aos estados da federação, do início do período republicano até 2014.

Tabela 1: Variação temporal do percentual dos municípios em relação à União e aos estados da federação.

Dispositivo legal	Ano	Participação municipal
Constituição de 1891	1929	10,00%
	1931	12,00%
	1933	11,00%
	1935	8,00%

3 Os valores relativos ao FPM devem ser creditados decendialmente aos municípios até os dias 10, 20 e 30 de cada mês, mediante crédito **em conta aberta com essa finalidade** no Banco do Brasil (BRASIL, 2012).

4 Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (feita à Constituição de 1946), em seu art. 11 (BRASIL, 2012).

Constituição de 1937	1937	10,00%
	1939	13,00%
	1941	12,00%
	1943	9,00%
Constituição de 1946	1946	10,00%
Código Tributário Nacional de 1966	1966	10,00%
Constituição de 1967⁵	1967	3,60%
Ato Complementar 40/1968	1968	5,00%
Emenda Constitucional 5/1975	1976	6,00%
	1977	7,00%
	1978	8,00%
	1979	9,00%
Emenda Constitucional 17/1980	1981	10,00%
	1982	10,50%
Emenda Constitucional 23/1983	1984	13,50%
	1985	16,00%
Emenda Constitucional 27/1985	1986	17,00%

5 O Ato Complementar da Presidência da República nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, que, dentre outras providências, categorizou os municípios em capitais e interior, as capitais recebendo 10% do montante total do FPM e o interior o restante. A distribuição do FPM então ficou 10% para as capitais; 3,6% para a reserva e 86,4% para o interior (BRASIL, 2012).

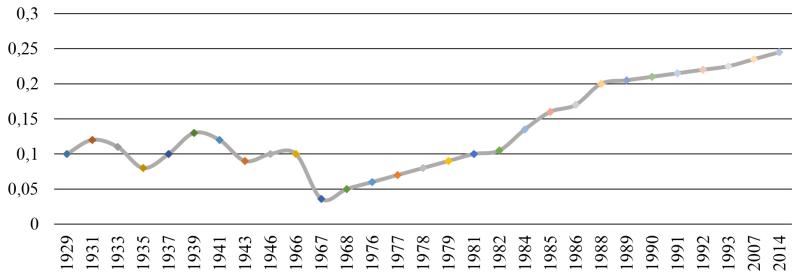
Constituição de 1988	1988	20,00%
	1989	20,50%
	1990	21,00%
	1991	21,50%
	1992	22,00%
	1993	22,50%
Emenda Constitucional 55/2007	2007	23,50%
Emenda Constitucional 84/2014	2014	24,50%

Fonte: Brasil (2012).

Nesse quadro é nítido perceber que os municípios mais que dobram sua participação no total da receita disponível, passando de 9% em média de 1929/1980, para 20% nos últimos anos do século XX.

Desde a Constituição de 1967, a participação do município na receita tributária, tem aumentado constantemente, alcançando atualmente 24,5% das transferências constitucionais e legais, por força da Emenda Constitucional nº 84, de 2014 (Idem, 1988). Com a redemocratização, a tendência de centralização pelo governo federal, antes mencionada, se inverteu, como demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Variação temporal do percentual dos municípios em relação à União e aos estados da federação.



Fonte: Brasil (2012).

Contudo, como nos lembra Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além (2008), os maiores índices de transferência recebida por habitante foram apresentados pelos municípios de menor população, mostrando que os ganhos não foram homogêneos, devido à manutenção dos critérios de rateio do FPM. Assim, inicialmente, podemos concluir que os municípios de pequeno porte se beneficiaram proporcionalmente mais que os grandes, dado que as capitais, antes da Constituição de 1988, já recebiam 10% de participação.

Porém, a realidade dos municípios interioranos não é bem essa. Não há pujança nas transferências, visto que o FPM é basicamente, em termos proporcionais (cerca de 70% a 80%), a única fonte de receita relevante dessas cidades. Já as grandes cidades possuem outra realidade, grandes problemas urbanos que demandam maiores vultos, e, apesar de possuírem uma base econômica mais sólida e dinâmica, ainda precisam “correr atrás” de verbas estaduais e federais.

Como era de se esperar, os municípios do interior,

em geral os mais pobres, dependem fortemente das transferências. Nas capitais, a participação das transferências nos totais das receitas é menor. Os problemas de administrar uma região de 1 milhão de habitantes ou mais, evidentemente, são muito diferentes do que se verificam quando se governa uma cidade de, por exemplo, 50 mil habitantes. Por conta dessas diferenças, em geral as capitais contam com uma máquina burocrática mais bem treinada e têm uma base tributária mais forte, baseada no imposto sobre serviços e no imposto predial e territorial urbano. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 334)

O processo de aumento na participação dos municípios na arrecadação do governo federal, através o aumento da alíquota de transferência do fundo de participação, contrasta com a perda da liberdade na aplicação dos recursos dado o significativo aumento das vinculações da receita. Ou seja, a crescente participação foi proporcional à assunção de responsabilidades e o aumento de gastos.

Mas, no limite as transformações advindas com a Constituição de 1988 e seus ajustes posteriores, representa um forte trade off para os municípios. Agora dotados de maior capacidade financeira, também se encontram responsáveis pela execução de parte importante das políticas públicas, definidas por legislação nacional e cada vez mais controladas e coordenadas pela União. Sob forte controle dos órgãos de Estado e sob o escrutínio da sociedade civil, prefeitos e gestores se encontram cada vez mais pressionados a dar conta de suas tarefas. (ANDRADE; SANTOS, 2004, p. 19)

Parte da arrecadação a receita dos impostos já nasce vinculada a despesas específicas. Por força da Emenda Constitucional 29/2000, os municípios deverão aplicar nas ações e

serviços de saúde 15% do produto da arrecadação de seus impostos e transferências. O art. 212 da Constituição, por sua vez, trata das despesas com a Educação, determinando que 25% das receitas dos impostos e do fundo de participação deverão ser destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Considerando o limite prudencial de 51,3% da receita corrente líquida para gastos com pessoal e encargos para municípios, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁶, e considerando ainda que a folha de pagamento nas administrações municipais margeia, frequentemente, esse limite, é perceptível, em um cálculo rápido, que os valores disponíveis para as demais ações públicas no município são mínimos. Isso porque, somando os percentuais vinculados com a saúde e a educação, mais o percentual médio das folhas de pessoal, tem-se, aproximadamente, 90% das receitas municipais. Com o que sobra de recursos, a administração deve cuidar dos demais serviços públicos, como infraestrutura, limpeza urbana, saneamento, e políticas públicas, como esporte, cultura e assistência social.

O que se quer demonstrar é que o aumento e a descentralização de recursos vieram atrelados ao proporcional aumento de responsabilidade e outras formas de centralização e controle, como a vinculação de receitas. Atrelada a isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal também impôs novas regras de austeridade na gestão dos recursos públicos, cerceando ainda mais a autonomia dos gastos dos municípios.

A Constituição de 1988 trouxe avanços significativos aos municípios quanto à autonomia política e financeira. Contudo, isso também significou mais responsabilidades e encargos à mu-

6 A LRF estabelece limites globais de 60% (6% para o Legislativo e 54% para o Executivo) para os gastos com pessoal e com os municípios. Como forma de manter o controle desses percentuais, a LRF estabeleceu um limite prudencial de 95% do limite máximo de (54% × 95%). Assim, temos 51,3% da RCL, como limite prudencial, no caso do Poder Executivo.

nicipalidade. Essas crescentes responsabilidades advindas do processo de descentralização dos serviços públicos (saúde, educação e assistência social) elevaram os gastos públicos e a consequente dependência das transferências intergovernamentais.

Não houve planejamento quanto à transferência de responsabilidade da execução das políticas públicas, municípios despreparados, sem servidores treinados, sem estrutura física, sem o mínimo possível para execução desses serviços, de um dia para outro, tiveram que se organizar para atender às demandas sociais.

Tendo em vista que não houve uma redistribuição do governo central para os governos subnacionais nem de parte de do ativo fixo, nem – pelo menos, imediatamente – de uma parcela de servidores públicos, a transferência de atribuições refletiu-se na contratação de novos funcionários e na construção de novas obras, o que significou, em certa medida, um desperdício de recursos. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 332)

Não existiu um processo de repasse dessas novas responsabilidades aos municípios, contudo, as demandas e exigências sociais continuavam e a administração pública local teve que se reinventar de forma atabalhoada e inconsistente, essas sequelas perduram até os dias atuais nas prefeituras brasileiras.

4 CONCLUSÃO

Com o quadro apresentado da realidade municipalista, de sua gênese a atualidade, é razoável concluir que as estratégias utilizadas pelos governos centrais quase nunca beneficiaram as finanças e o poder local, e que essas decisões, na ver-

dade, deixaram os municípios vulneráveis e dependentes dos outros entes da federação.

Ao longo da história o município ficou em segundo plano e a à mercê de poderosas oligarquias regionais que dominavam a administração local em benefício próprio, por inércia dos poderes nacionais ou por conchavo político. Analisadas as causas e consequências, percebe-se que, de fato, os municípios foram usurados de seus meios financeiros e de sua autonomia.

As conquistas municipais ao longo de nossas constituições foram marcadas por perdas e ganhos, momentos de descentralização e centralização, de emancipação política e restrição orçamentária, que somado e pesado, em rigor, representavam, a curto ou a longo prazo, redução de poder ou prejuízo financeiro.

A luta municipalista é presente e atuante no Congresso Nacional – consequência da permanente situação de desigualdade e fragilidade dos entes subnacionais –, assim como ainda permanecem as nobiliarquias familiares, que têm as cidades como parte de seu patrimônio, realidade não apenas no interior, mas em grandes cidades e capitais.

Finalizamos essa reflexão com as palavras exatas de Victor Nunes Leal (1976. p. 103): “As considerações precedentes parecem deixar fora de dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo”.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R. **Direito Tributário Esquematizado**. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2013.

ANDRADE, L. A. G.; SANTOS, M. L. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto, 2004. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Eds.). **O sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora Unesp, 2004.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Municípios**. Disponível em: <<http://aprece.org.br/municipios/>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

_____. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais**. Brasília, DF, set. 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2nVPISQ>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

BRIGAGÃO, P. N. Competência tributária. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 15, n. 105, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2mUXk6e>> Acesso em: 5 jan 2017.

BURSZTYN, M. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**. Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: Banco do Nordeste, 2008.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político

brasileiro. 12. ed. São Paulo: Globo, 1997.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Finanças. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo: balanço geral de 2015**. Disponível em: <<http://bit.ly/2nVXv36>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NASCIMENTO, E. P. Prefácio. In: BURSZTYN, M. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**. Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: Banco do Nordeste, 2008.

NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, jul./set. 1996.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito constitucional descomplicado**. 10. ed. São Paulo: Método, 2013.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SCHWARCZ, L.; STARLING, M. H. **Brasil: uma biografia**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

TRISTÃO, J. A. M. **A administração tributária dos municípios**

brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação.
2013. 167 f. Tese (Doutorado em Administração) –Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.