

# Financiamento do desenvolvimento urbano \*

FERNANDO A. REZENDE DA SILVA \*\*

## 1 — Introdução

O problema do financiamento de programas de desenvolvimento urbano a cargo do governo tende a tornar-se uma das mais importantes questões de política econômica na segunda metade da década de 70. A crescente urbanização que acompanha o processo de desenvolvimento da economia brasileira amplia as pressões de demanda de serviços públicos em ritmo mais acelerado do que a expansão da oferta, limitada esta última por razões de ordem técnica e, principalmente, pela escassez relativa de recursos financeiros.

A questão da escassez de recursos, por seu turno, relaciona-se diretamente com a repartição dos encargos governamentais pelos diferentes níveis de governo, *vis à vis* à correspondente divisão de competência tributária. Tradicionalmente, a responsabilidade pela manutenção de serviços urbanos recai sobre os governos locais, cuja capacidade de obtenção de recursos próprios é progressivamente reduzida pela centralização das decisões em matéria de política tributária. Conforme mostra a análise que se segue, a participação relativa da receita própria no total de recursos movimentados pelo setor público municipal caiu de 64%, em 1965, para cerca de 30%, em 1970. Esses resultados decorrem evidentemente de um crescimento na receita de transferências a taxas muito mais rápidas do que aquelas relativas à receita própria dos municípios.

O fraco desempenho da receita própria dos municípios sugere que o ponto de partida para a análise dos problemas de financiamento do desenvolvimento urbano deve consistir numa análise da

\* O item 3 do presente trabalho utiliza dados, interpretações, e até mesmo trechos de documento sobre a base tributária municipal, preparados por Neide Ramos da Silva, sob a orientação do autor. Merece ela, portanto, crédito por grande parte da análise contida neste artigo, embora não seja responsável pela forma em que as informações são utilizadas.

\*\* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

base tributária dos governos locais. A questão mais importante a ser examinada refere-se à indagação de se esse resultado decorre da própria natureza da base tributária local ou de um insuficiente aproveitamento do seu potencial por parte do governo. Nesse caso, é importante notar que um insuficiente aproveitamento pode ser, inclusive, resultado de inadequações na repartição atual de competência tributária. De um lado, porque dificuldades de ordem administrativa não permitiriam uma utilização mais eficiente do potencial tributário e, do outro, porque o crescimento das transferências necessário para cobrir o hiato recursos/necessidades contribui para desestimular um maior esforço de expansão das fontes próprias de financiamento.

O objetivo do presente trabalho consiste exatamente em examinar a base tributária municipal e as inadequações do atual sistema de transferências com vistas a uma avaliação da racionalidade da atual divisão de competência tributária entre os diferentes níveis de governo, tendo em vista as perspectivas no que se refere a crescimento dos respectivos encargos em futuro próximo.

## 2 — A composição e evolução dos recursos municipais

Embora os dados agregados de receita do setor público municipal revelem uma expansão acentuada do volume de recursos movimentados a esse nível de governo na segunda metade da década de 60, o crescimento da receita própria<sup>1</sup> nesse mesmo período foi relativamente insignificante. Entre 1965 e 1970, a receita total dos municípios cresceu cerca de 150%, em termos reais, enquanto a par-

<sup>1</sup> De acordo com a Constituição, a receita própria dos municípios compõe-se basicamente de *impostos* sobre a Propriedade Predial e Territorial (urbana e rural), e sobre a Prestação de Serviços; de *taxas* arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição e, de *Contribuição de Melhoria* arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados pelas obras públicas (Cap. V, Constituição de 1969).

O imposto sobre a prestação de serviços substitui o Imposto sobre Indústrias e Profissões que prevalecia antes da Reforma Tributária, iniciada em 1967. Anteriormente à Reforma a contribuição de melhoria também não fazia parte da base tributária municipal.

cela proveniente dos tributos próprios expandiu-se em apenas 20%. A insuficiência de recursos próprios, na hipótese de que o total de recursos reflete o crescimento das necessidades de gasto no período, traduz-se, então, em taxas progressivamente menores de participação relativa da receita tributária própria na receita total: 64%, em 1965, para 30%, em 1970.

A separação do período anterior em dois subperíodos — antes e depois da Reforma Tributária iniciada em 1967 — permitiria ainda constatar que a redução na participação relativa dos tributos próprios no total de recursos acentua-se no período posterior à Reforma. Os resultados, nesse caso, refletem posições implicitamente assumidas na reformulação do sistema tributário face à necessidade de centralização das decisões em matéria de política tributária, tendo em vista a importância relativa das medidas de política fiscal na implementação de planos nacionais de desenvolvimento econômico. Em consequência, ao mesmo tempo em que a Reforma reduzia o grau de liberdade dos governos locais quanto à competência tributária,<sup>2</sup> instituía mecanismos adicionais de participação dos municípios em tributos arrecadados em níveis mais elevados de governo,<sup>3</sup> com a intenção de compensar as restrições impostas sobre as finanças municipais com uma participação mais elevada em tributos de maior elasticidade.

Na medida em que a elasticidade-renda dos tributos que integram os fundos a serem transferidos é mais elevada do que a elasticidade-renda dos tributos próprios, deve permanecer inalterada a tendência para uma participação decrescente destes últimos na receita total dos governos municipais, à medida que aumenta o ritmo de desenvolvimento econômico do País. Por sua vez, se a arrecadação própria torna-se progressivamente menos significativa, decresce, na mesma

<sup>2</sup> A redução no grau de liberdade resulta de disposições adicionais, segundo as quais os municípios ficam impedidos de instituir quaisquer tributos além daqueles expressamente mencionados no texto constitucional, bem como de majorar os tributos existentes (Art. 19, Cap. V, Constituição de 1969).

<sup>3</sup> Essa participação é representada, principalmente, pelo Fundo de Participação dos Municípios na receita dos Impostos Federais sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados; pela participação na receita do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes; e pela participação na receita do imposto estadual sobre circulação de mercadorias.

proporção, o interesse local por maior eficiência na administração fazendária, com conseqüentes reflexos negativos sobre o aproveitamento do potencial tributário existente.

De outra parte, o crescimento de recursos transferidos introduz também dois outros fatores restritivos a uma mais eficiente aplicação dos recursos a nível local. O primeiro refere-se à vinculação setorial de recursos<sup>4</sup> e, o segundo, à incerteza não só quanto ao montante global a ser transferido mas também quanto à época de efetivo desembolso financeiro. Vale a pena notar, por exemplo, que o Fundo de Participação foi reduzido à metade entre 1967 e 1968, e que as transferências provenientes do ICM vêm tendo o seu ritmo de crescimento diminuído pela redução progressiva na respectiva alíquota até 1974.

### 3 — A base tributária municipal

Se as perspectivas futuras referem-se a uma progressiva deterioração na relação recursos próprios/receita total, uma análise inicial das características da base tributária dos municípios constitui o primeiro passo para uma discussão mais completa dos problemas de financiamento do desenvolvimento urbano.

A especificação dos tributos de competência dos municípios no texto constitucional corresponde a uma delimitação legal da base tributária atribuída a esse nível de governo. Conforme a Constituição, é permitido aos municípios cobrar impostos sobre a propriedade imobiliária (urbana e rural) e sobre a prestação de serviços, além de taxas pela prestação de serviços públicos especiais e contribuição de melhoria por eventual valorização na propriedade em virtude da realização de obras públicas. A base de cálculo varia de acordo com o tipo de imposto. Teoricamente, no caso do imposto sobre a propriedade imobiliária, o pagamento relaciona-se à quantidade e valor das propriedades existentes no município (as taxas

<sup>4</sup> A transferência realizada por conta do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes é integralmente vinculada a programas de transporte rodoviário, enquanto aquelas provenientes do Fundo de Participação dos Municípios vinculam-se a programas de Educação (20%); Saúde (10%); Agricultura (10%) e Desenvolvimento Industrial (10%).

e a contribuição de melhoria também referem-se à mesma base de cálculo), e, no caso do imposto sobre serviços, o pagamento vincula-se ao valor adicionado pelo setor terciário da economia municipal. Tendo em vista essa distinção, as duas categorias de tributos municipais serão consideradas isoladamente em seguida.

### 3.1 — O imposto sobre a propriedade imobiliária

Uma das características próprias do imposto sobre a propriedade imobiliária é a imobilidade da base tributária.<sup>5</sup> Essa é, provavelmente, a principal razão pela qual esse tipo de tributo é historicamente o mais utilizado em todo o mundo a nível dos governos locais.

As vantagens, teoricamente associadas ao argumento de que a imobilidade da base tributária constitui justificativa suficiente para que o imposto sobre a propriedade seja utilizado a nível municipal, referem-se à minimização de conflitos de competência para cobrança do tributo e a uma maior autonomia local. De um lado, como o imposto incide sobre unidades fisicamente localizadas dentro dos limites geográficos do município, conflitos tributários entre municípios vizinhos seriam praticamente inexistentes. Do outro, maior autonomia financeira dos governos locais seria obtida na medida em que o valor da propriedade não sofresse oscilações de curto prazo em decorrência de flutuações no nível geral de atividade econômica do País. Ademais, as possibilidades de o proprietário evitar o pagamento do imposto pela mudança de domicílio seria praticamente impossível pela própria impossibilidade física de transferência da propriedade.

Um terceiro aspecto, às vezes mencionado, refere-se a uma possível associação entre a natureza da base tributária correspondente a esse tipo de imposto e às necessidades de prestação de serviços a nível dos governos locais. O argumento consiste em que a urbanização aumenta a demanda de serviços urbanos ao mesmo tempo em que

<sup>5</sup> A imobilidade da base tributária refere-se ao fato de que por menor que seja a área geográfica considerada, será sempre possível identificar as propriedades fisicamente localizadas no seu interior, e estas não poderão se deslocar para outras regiões vizinhas em virtude da instituição de um tributo local.

alarga a base tributária local pelo aumento no número de imóveis e pela própria valorização de imóveis existentes de forma a produzir um crescimento equilibrado entre recursos e necessidades de serviços urbanos.

Em que pese uma certa consistência lógica no argumento a respeito da racionalidade no uso desse tipo de imposto a nível municipal, a evidência empírica revela que a experiência não tem sido satisfatória, conforme demonstra a seção anterior. Talvez a principal razão para essa diferença consista em que a discussão teórica sumariada nos parágrafos anteriores refere-se a uma base econômica "legal", correspondente a propriedades tributáveis dentro do município, sem levar em conta fatores institucionais que impedem não só que a parcela efetivamente tributada corresponda de fato à definição legal como também que evolua ao longo do tempo de acordo com a urbanização e o crescimento econômico do País.

Esses fatores institucionais relacionam-se diretamente ao problema de administração do imposto. A questão mais importante a esse respeito refere-se a qual o critério a ser utilizado para cobrança do tributo. É certo que a base tributária legal do imposto deve crescer com o desenvolvimento econômico do País. Como proceder, entretanto, para fazer com que este seja refletido na arrecadação?

A esse respeito, os problemas a serem considerados são, portanto, de dois tipos:

- a) que critério deve ser estabelecido para a avaliação do valor individual de cada propriedade localizada no município?
- b) como introduzir, nesse mesmo critério, um mecanismo automático de reajuste do valor tributado em virtude de efeitos provocados pela inflação e pelo crescimento econômico do País?

Dois alternativas básicas para cobrança do imposto têm sido experimentadas. A primeira consiste em cobrar o imposto com base no seu valor locativo (renda anual) e, a segunda, com base no valor venal da propriedade (valor de capital).<sup>6</sup> Na forma como são tra-

<sup>6</sup> A tributação sobre o valor locativo é utilizada em países como a Inglaterra, Irlanda, Israel, Austrália e Nova Zelândia, e foi empregada no Brasil até 1966. Já o critério do valor venal é utilizado nos Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Áustria, Dinamarca, e no Brasil a partir de 1967.

dicionalmente aplicadas, nenhuma dessas alternativas fornece solução satisfatória para os problemas apontados. O critério do valor locativo, por exemplo, é particularmente afetado por medidas de contenção do preço dos aluguéis residenciais, distanciando o valor efetivamente tributado do valor real do imóvel e condicionando a taxa de crescimento da arrecadação ao comportamento da política habitacional do governo (sem levar em conta que a própria obtenção de informações sobre aluguéis é difícil de ser conseguida a nível municipal). O critério do valor venal, por sua vez, esbarra em dificuldades semelhantes. Como obter informação atualizada sobre o valor venal de todas as propriedades existentes no município? A opção no caso parece residir em uma participação voluntária do contribuinte ou em um amplo — e dispendioso — trabalho de cadastramento. Ainda assim, mesmo admitindo que os municípios arcassem com os custos financeiros de um trabalho de cadastramento que garantisse uma avaliação correta no ano zero, o problema de atualização do valor não ficaria resolvido.

A complexidade administrativa desse tipo de tributo pode ser considerada como o principal fator responsável pela sua incapacidade em fornecer recursos aos governos locais a um ritmo correspondente às necessidades de expansão dos serviços urbanos. De outra parte, essas próprias dificuldades contribuem para que um procedimento comum para evitar uma maior deterioração da base tributária concorra para introduzir outras distorções, principalmente no que tange à distribuição da carga tributária. Tal procedimento refere-se à prática de “correção monetária” do valor tributado mediante aplicação uniforme de uma taxa de valorização equivalente à taxa de inflação registrada no ano anterior. As implicações desse processo de atualização sobre a distribuição da carga tributária serão examinadas mais adiante.

a) *Equidade*

O aspecto *equidade*, isto é, o exame das características do imposto sobre a propriedade do ponto de vista da distribuição vertical da carga tributária (distribuição da carga tributária por diferentes classes de renda individual) constitui uma outra ótica importante sob a

qual devem ser analisadas as finanças municipais. Se de um ponto de vista estritamente financeiro — o de prover recursos para as necessidades locais de gasto — a *performance* dos tributos municipais é, como vimos, insatisfatória, que observações poderíamos adicionar a respeito do grau de equidade que decorre da forma pela qual o tributo é comumente utilizado?

A análise da distribuição da carga tributária depende de estabelecermos algumas suposições iniciais a respeito da incidência do imposto predial. Teoricamente, o imposto predial seria classificado como uma espécie de tributo direto sobre o patrimônio (riqueza), admitindo implicitamente que o ônus com o pagamento do tributo recai integralmente sobre o proprietário do imóvel. Na prática, todavia, a incidência do imposto deve depender do uso e da finalidade dos diferentes tipos de propriedade. No caso de imóveis residenciais, por exemplo, é mais razoável admitirmos que o imposto incide sobre o usuário do imóvel, permanecendo válida a suposição inicial apenas no caso em que este for também o seu proprietário. No caso de imóveis alugados, o imposto é geralmente transferido para o inquilino sob a forma de um adicional ao valor do aluguel.

No tocante às propriedades não residenciais, a hipótese mais provável é que as empresas considerem o valor do tributo pago como um dos itens do custo de produção e procurem transferir o encargo para o consumidor final sob a forma de aumento no preço dos produtos. Teoricamente, essa possibilidade de transferência depende das condições do mercado em que operam as empresas, principalmente no que se refere à elasticidade-preço da demanda. Se para a maior parte das atividades produtivas um imposto sobre a propriedade imobiliária constitui uma parcela insignificante do custo unitário da produção, a sua contribuição marginal para aumento no preço na hipótese de transferência do ônus do pagamento seria insignificante. Nessas condições, as possíveis reações à transferência, por parte do consumidor, devem ser praticamente inexistentes, ainda mais se levarmos em conta que raramente as condições de mercado aproximam-se das condições ideais supostas a nível teórico.

Maiores considerações sobre a equidade desse tipo de imposto, na forma em que ele é comumente utilizado a nível municipal, exige um conhecimento adicional das características relativas à ênfase

atribuída aos diferentes tipos de propriedade na administração fiscal dos governos locais. Dispomos, para isso, de informações mais completas sobre a situação encontrada na cidade do Rio de Janeiro no ano de 1972. Embora algumas diferenças devam ser encontradas entre os diferentes municípios, consideramos razoável admitir que, em linhas gerais, as práticas adotadas nessa cidade constituem uma amostra razoável da situação existente em todo o País, ainda mais se levarmos em conta que os centros mais avançados costumam servir de modelo para a organização de atividades semelhantes em unidades menores.

b) *O imposto sobre a propriedade na Guanabara*

A primeira observação importante, que decorre da análise de informações disponíveis sobre a cidade do Rio de Janeiro, refere-se à relativa insignificância de propriedades não residenciais na base tributária efetivamente captada no Estado. Embora a base tributária legal inclua todos os imóveis, terrenos e prédios situados dentro das fronteiras do Estado,<sup>7</sup> os dados relativos à emissão de guias de imposto indicam que 87% das unidades imobiliárias cadastradas, correspondendo a 72% do valor total do tributo, dizem respeito a propriedades residenciais (Quadro 1).<sup>8</sup> Por outro lado, a dimensão relativa desse tipo de imóvel, no total das propriedades efetivamente tributadas, faz com que flutuações na receita proveniente das demais categorias de imóveis ao longo do tempo tenham influência insignificante no comportamento da receita total. Entre 1967 e 1972, o aumento no total de unidades imobiliárias constantes das guias de emissão do tributo foi da ordem de 39%, correspondendo a um au-

<sup>7</sup> A base tributária legal é definida pela Lei n.º 1.165, de 13-12-66, que estabelece, ainda, as seguintes isenções:

- a) imóveis cedidos gratuitamente ao Estado;
- b) propriedades de missões diplomáticas estrangeiras.

<sup>8</sup> Como os dados mencionados referem-se à emissão de guias de imposto, é ainda provável que, em termos de arrecadação efetiva, a participação percentual de propriedades residenciais seja ainda mais elevada, tendo em vista que em termos relativos o não pagamento do imposto lançado deve ser menor no caso de imóveis residenciais de que de outros tipos de propriedades.

QUADRO I  
*Estado da Guanabara*  
*Emissão de Guias do Imposto Predial*  
 1972

Tipo de Imóvel	Unidades Imobiliárias		Valor	
	Milhares	%	Cr\$ Mil	%
Residencial.....	624,4	87,00	90 624,0	72,17
Lojas e Sobrelojas.....	28,2	3,92	8 563,7	6,82
Escritórios.....	36,1	5,02	9 065,7	7,22
Cinemas e Teatros.....	0,2	0,02	262,2	0,21
Hospitais, Hotéis, Colégios e Templos.....	1,3	0,19	693,3	0,48
Trapiches, Galpões, Armazéns, Depósitos e Telheiros.....	3,5	0,48	1 751,0	1,39
Garagens.....	3,8	0,53	139,8	0,11
Outros*..... (dos quais indústria)...	20,4	2,84	14 567,9	11,60 (1,00)
<b>TOTAL.....</b>	<b>717,9</b>	<b>100,00</b>	<b>125 577,6</b>	<b>100,00</b>

FONTES DOS DADOS BÁSICOS: Secretaria de Finanças da Guanabara.

\* Sabe-se apenas que a participação percentual das indústrias equivale a 1% do valor da emissão de guias.

mento real da receita de pouco mais de 100%.<sup>9</sup> Nesse mesmo período, o aumento na quantidade de propriedades residenciais foi também de 39%, propiciando um aumento real de 125% na arrecadação do tributo referente a esse tipo de propriedade (Quadro 2).

<sup>9</sup> O aumento real na receita, em quantidade bastante superior ao aumento no número de unidades tributadas, é atribuído à alteração no critério de cobranças do imposto, que passou a ser estabelecido em função do valor venal da propriedade.

QUADRO 2

*Estado da Guanabara*  
*Emissão de Guias do Imposto Predial*  
*Variação Relativa no Período 1967-1972*

Índice para 1972 (1967 = 100)

Tipo de Imóvel	Unidades Imobiliárias	Valores (Em Termos Reais)
Residencial.....	139	225
Lojas e Sobrelôjas.....	151	194
Escritórios.....	158	234
Cinemas e Teatros.....	118	220
Hospitais, Hotéis, Colégios e Templos.....	121	572
Trapiches, Galpões, Armazéns, Depósitos e Telheiros.....	135	181
Garagens.....	1 882	184
Outros.....	99	137
<b>TOTAL.....</b>	<b>139</b>	<b>208</b>

FONTES DOS DADOS BÁSICOS: Secretaria das Finanças da Guanabara.

Outras fontes de inequidade no sistema são encontradas na prática de diferenciar o tributo segundo a área do imóvel e nos critérios comumente utilizados para reajustamento da base tributária.

No primeiro caso, o valor do tributo varia inversamente com mudanças na área do imóvel tributado. No tocante a imóveis residenciais o processo de cálculo do imposto admite um pagamento correspondente à totalidade da base tributária efetiva para imóveis com área menor ou igual a 50m<sup>2</sup>. Imóveis entre 50 e 100m<sup>2</sup> recebem uma redução de 30% na base do cálculo do imposto, enquanto imóveis com mais de 100m<sup>2</sup> obtêm desconto de 50%. O percentual da base de cálculo sobre o qual o imposto é calculado varia ainda de acordo

com a idade do imóvel e com o fato dele se localizar na frente ou nos fundos do terreno, de acordo com a tabela abaixo.

**QUADRO 3**  
*Percentuais da Base de Cálculo Sobre a Qual o Imposto Sobre Propriedades Residenciais é Calculado*

Situação do Imóvel	Frente			Fundos		
	Até 50m <sup>2</sup>	de 50 a 100m <sup>2</sup>	Acima de 100m <sup>2</sup>	Até 50m <sup>2</sup>	de 50 a 100m <sup>2</sup>	Acima de 100m <sup>2</sup>
Idade						
Até 10 anos.....	100	70	50	90	63	45
De 10 a 25 anos.....	80	56	40	72	50	36
Acima de 25 anos.....	70	49	35	63	44	31

Como o valor do imóvel deve variar diretamente com a respectiva área, a redução na base de cálculo em função desse fator contribui para uma distribuição regressiva da carga tributária. De acordo com os coeficientes do Quadro 3, um apartamento de fundos, pequeno e velho pagaria relativamente mais do que um apartamento de frente, grande e novo.

Crêrios semelhantes de isenção de acordo com o tamanho da propriedade aplicam-se também a imóveis não-residenciais. Na categoria de estabelecimentos industriais, o imposto a pagar decresce de acordo com a área total do terreno e a respectiva taxa de ocupação. Nesse caso, a base de cálculo não sofre alteração em casos de estabelecimentos cuja área total seja inferior a 1.000m<sup>2</sup> e onde a taxa de ocupação do terreno é inferior a 10%. Os descontos concedidos sobre imóveis de maior área e maior taxa de ocupação são de ordem a reduzir em 20% do normal a base de cálculo relativa a estabelecimentos com mais de 100.000m<sup>2</sup> de área e mais de 50% de ocupação do terreno.<sup>10</sup> Imóveis comerciais gozam do mesmo tipo de incentivo conforme percentuais reunidos no Quadro 4.

<sup>10</sup> É possível que essa redução na base de cálculo, em função da área, tendesse constituir um desincentivo à construção de moradias de dimensões reduzidas. Mesmo admitindo, nesse caso, que o valor do tributo a pagar posteriormente influencie significativamente as decisões a respeito, não há nenhuma razão pela qual a redução deva-se aplicar também a imóveis já existentes. Assim, é mais provável que a redução decorra de argumentos relacionados à demanda de serviços urbanos por unidade construída, supondo que essa não cresça na mesma proporção que a respectiva área.

Novamente, vale a pena notar que também no caso de propriedades não-residenciais, a redução na base de cálculo, com aumento na área do imóvel, constitui prática contrária aos princípios de equidade vertical. Estabelecimentos de grande porte — que devem gerar mais renda — pagam relativamente menos que estabelecimentos de pequeno porte. Isto é, o incentivo beneficia a grande indústria em relação à pequena empresa e a organização comercial em relação ao pequeno comércio. Por outro lado, o problema seria ainda agravado se admitirmos que as grandes empresas seriam aquelas que provavelmente teriam maiores possibilidades de transferir o ônus tributário para o consumidor final de seus produtos.

O terceiro fator que contribui para tornar menos eqüitativa a distribuição da carga tributária do imposto sobre a propriedade refere-se aos critérios adotados para reajustamento da base de cálculo. Conforme foi mencionado anteriormente, tais critérios, geralmente, correspondem a uma mera correção monetária dos valores, com base em índices equivalentes à taxa de inflação registrada no período. Além de introduzir distorções ao longo do tempo pela não consideração de modificações relativas no valor das propriedades, tal procedimento resulta numa elasticidade igual a zero para a arrecadação desse tributo em relação ao crescimento real do nível de renda, podendo, assim, contribuir para explicar o seu fracasso do ponto de vista financeiro.

Essa prática de correção monetária da base de cálculo tem sido utilizada no Estado da Guanabara, onde o coeficiente de atualização dos valores em 1972 (22%) aproxima-se da taxa de inflação registrada no período. O coeficiente de 0,22 é aplicado a valores que correspondem a estimativas de preços de venda por m<sup>2</sup> de terreno e construção em 9 zonas, nas quais estão classificados os 96 bairros da cidade. Os valores venais por m<sup>2</sup>, por sua vez, resultaram da conversão, quando da Reforma Tributária em 1967, dos valores locativos por m<sup>2</sup> então em vigor, pelo critério arbitrário de que o valor venal corresponderia ao valor locativo anual multiplicado por 10.<sup>11</sup> Acrescente-se, ainda, o fato de que esses valores

<sup>11</sup> Esse mesmo multiplicador para conversão do valor locativo em valor venal, quando da mudança do critério de cálculo do tributo, foi utilizado no Município de Niterói.

locativos já estavam defasados em 1967. Conseqüentemente, o que se vem fazendo é projetando para o futuro uma escala de valores anterior a 1967, e supondo que as posições relativas nela expressas continuam válidas. A atualização monetária simples não leva em conta o caráter dinâmico do processo de urbanização.

#### QUADRO 4

### *Percentuais da Base de Cálculo Sobre o Qual o Imposto Sobre Propriedade é Efetivamente Calculado \**

(Estado da Guanabara)

#### A — Imóveis Industriais

Taxa de Ocupação	Até 1.000m <sup>2</sup>	De 1.000 a 10.000m <sup>2</sup>	De 10.000 a 100.000m <sup>2</sup>	Mais de 100.000m <sup>2</sup>
Até 10%.....	100	70	55	40
De 10 a 30%.....	80	50	44	33
De 30 a 50%.....	60	40	33	26
Acima de 50%.....	50	35	27	20

#### B — Imóveis Comerciais\*\*

	Até 50m <sup>2</sup>	De 50 a 150m <sup>2</sup>	Mais de 150m <sup>2</sup>
	100	70	50

#### C — Outros Tipos de Imóveis

	Até 500m <sup>2</sup>	De 500 a 1.000m <sup>2</sup>	De 1.000 a 2.000m <sup>2</sup>	Acima de 2.000m <sup>2</sup>
Armazéns e Galpões.....	60	42	30	15
Telheiros.....	40	28	20	10
Garagens Comerciais.....	50	35	25	12

\*Situação vigente em 1972.

\*\*O imposto a pagar para imóveis comerciais varia ainda com a localização do prédio se de frente, fundos, esquina, em galeria, em andares não térreos, etc.

É provável que algumas zonas periféricas e mal servidas de serviços públicos de então sejam hoje importantes zonas residenciais; antigas e tranqüilas zonas residenciais podem ter já se convertido em centros comerciais ou mesmo vítimas de deterioração em virtude da construção de viadutos. Um caso típico é o da Rua Paulo de Frontin, no Rio Comprido: originariamente tradicional rua residencial foi classificada para fins de tributação predial num grupo mais elevado do que o restante do bairro. Com a abertura do Túnel Rebouças e posterior conclusão do elevado, os valores das propriedades residenciais declinaram no mercado sem que tivesse havido a correspondente revisão na sua classificação fiscal. O que resulta então é uma tributação completamente destorcida em relação ao valor real de mercado das propriedades, base sobre a qual o imposto deveria ser calculado.<sup>12</sup>

Vale a pena notar que a possibilidade de introduzir na prática um processo dinâmico de efetiva atualização dos valores das propriedades eliminaria a necessidade da instituição de melhoria, uma vez que os benefícios (ou prejuízos) resultantes dos investimentos públicos incorporar-se-iam, periodicamente, à base de cálculo do próprio imposto predial.

No caso do Estado da Guanabara, um outro fator ainda teria contribuído para tornar menos equitativa a distribuição da carga tributária no período posterior à Reforma. Refere-se ele à determinação de unificar as alíquotas nominais ao nível de 0,8%, correspondente a imóveis situados na zona mais valorizada da cidade. Em 1967, as alíquotas do imposto predial eram as seguintes:

- 1) Zona Urbana classe A e zona urbana classe B com calçamento — 0,8%;
- 2) Zona urbana classe B e núcleos urbanos da zona suburbana — 0,75%;
- 3) Zona suburbana sem calçamento — 0,4%;

A Lei 1.165, de 13.12.66, estabeleceu o critério de uniformidade na alíquota ao nível máximo de 0,8%, existente em 1967, prevendo

<sup>12</sup> Deve-se mencionar que a Administração do Imposto Predial e Territorial está consciente dessas distorções e já tem alguns estudos elaborados, propondo formas de correção.

que esse teto seria atingido mediante aumento anual de 0,1% no caso das zonas onde o percentual cobrado fosse inferior. Essa diferença regional deixou de existir, portanto, em 1971. Por essa razão, os dados relativos à evolução da receita desse imposto no Estado, durante o período 1968/1972, indicam que o crescimento relativo dos valores tributados é muito mais elevado (em termos reais) na zona suburbana do que na zona urbana. Os dados do Quadro 5 permitem verificar que o crescimento da base de cálculo seria equivalente nas duas zonas. Em outras palavras, o crescimento da arrecadação indicaria uma elasticidade igual a 1 em relação ao número de novas unidades cadastradas e uma elasticidade igual a zero em relação ao efeito do crescimento econômico sobre o valor das propriedades existentes.

#### QUADRO 5

*Estado da Guanabara — Imposto Predial*  
*Segundo Zonas Geográficas 1972*  
 (Dados de Emissão de Guias)

Zona	Composição Percentual		Índices: Base 1968 = 100	
	Unidades	Valores	Unidades	Valores
Urbana A.....	59,61	76,25	126,81	133,46
Urbana B.....	24,32	15,23	131,07	134,22
Suburbana.....	3,30	1,43	334,97	370,56
Núcleo Urbano da Zona Suburbana	12,77	7,09	217,91	230,09
TOTAL.....	100,00	100,00	138,10	139,00

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Secretaria de Finanças da GB.

Em resumo, uma avaliação econômica do imposto sobre a propriedade, à luz dos regulamentos existentes e da análise do caso da Guanabara, concluiria por afirmar que ele não tem sido utilizado de forma eficiente. A ineficiência, no caso, seria observada

tanto no que se refere à sua produtividade como principal fonte de receita própria dos municípios, quanto no que toca a princípios de equidade na distribuição vertical da carga tributária.

Se considerarmos que a base tributária do imposto é legalmente definida como o valor venal de todas as propriedades fisicamente localizadas no município, existe claramente uma diferença muito grande entre a base tributária potencial e aquela efetivamente captada pelos governos locais. O potencial não captado pode resultar de vários fatores, entre eles: 1) insuficiência do cadastro fiscal; 2) subavaliação dos imóveis já tributados; 3) evasão no pagamento do tributo.

Admite-se, geralmente, que em grande parte dos municípios brasileiros é possível expandir substancialmente a arrecadação do imposto predial mediante atualização do cadastro, incluindo tanto propriedades não computadas quanto reavaliando o valor dos imóveis existentes. Segundo trabalhos executados nessa área, estima-se que em alguns casos é possível obter acréscimos de até 300% na receita, mantidas constantes as alíquotas vigentes.<sup>13</sup> O custo financeiro que envolve a realização de um trabalho de atualização cadastral constitui, todavia, um dos fatores impeditivos à sua execução, sem mencionar o custo político que provavelmente seria ainda mais importante. Se o imposto predial já representa uma parcela relativamente pequena da receita total, na maior parte dos casos, que incentivo teria a administração local em incorrer num alto custo político para obter um ganho relativamente pequeno em termos de acréscimo marginal no total de recursos manipulados? Ademais, a reavaliação cadastral — principalmente aquela realizada com consultoria externa — repercutiria sobre a receita local no momento da realização, mas não garante um melhor comportamento a longo prazo em virtude de modificações nos fatores que contribuem para deteriorar a respectiva base tributária. O custo financeiro da reavaliação não seria, assim, apenas o custo direto referente à con-

<sup>13</sup> Os Códigos Tributários Municipais são bastante semelhantes. A maior parte deles estabelece alíquotas ao nível de 1% para o imposto predial e 2% para o imposto territorial.

tratação de um trabalho de cadastramento num determinado momento, devendo incluir também os custos indiretos relacionados à organização interna de uma administração fiscal capaz de introduzir um caráter dinâmico a esse trabalho de reavaliação.

Por outro lado, o problema do custo, que envolve uma eventual decisão de captar todo o potencial tributário definido pela base legal do imposto sobre a propriedade, não pode ser considerado sob uma ótica exclusivamente local. Um completo e generalizado processo de reavaliação implicaria também aumentar a carga tributária global para a economia como um todo. Nesse caso, tendo em vista as dificuldades administrativas existentes, seria essa a melhor opção para aumentar o volume de recursos à disposição do setor público municipal?

Finalmente, as decisões relativas a aumento na carga tributária global deveriam também ser avaliadas sob o ponto de vista de critérios de equidade na distribuição da carga tributária, em relação aos quais uma análise do imposto sobre a propriedade com base na experiência do Estado da Guanabara também não produziria resultados satisfatórios. De um lado, a predominância de propriedades residenciais na arrecadação introduz um tratamento discriminatório no que se refere à incidência do tributo sobre a renda dos moradores e sobre o capital das empresas, que seria ainda agravado na hipótese de que estas últimas transferem o ônus do pagamento sob a forma de aumento no preço dos seus produtos. Do outro, a concessão de incentivos em função da área do imóvel e a prática usual de simples correção monetária da base de cálculo do imposto contribuem adicionalmente para introduzir fatores de regressividade na distribuição da carga tributária, conforme vimos anteriormente.

### 3.2 — O imposto sobre serviços

#### a) *As características da base tributária*

O imposto sobre a prestação de serviços foi criado com a Reforma Tributária de 1967, em substituição ao antigo imposto sobre indústrias e profissões, que era também cobrado a nível municipal. A

definição legal da base tributária especifica que o imposto incide sobre todas as operações de prestação de serviços de finalidade lucrativa realizadas por empresas ou profissionais liberais, independentemente de possuírem uma base física de operação. Excetua-se os serviços já tributados por outras esferas de governo, entre eles aqueles que se relacionam a operações de crédito, câmbio, seguro, capitalização e com títulos e valores mobiliários em geral, além de serviços de transporte e comunicações não-urbanos.<sup>14</sup>

O mesmo decreto estabelece, ainda, que a base de cálculo do imposto é o preço do serviço, de forma que o imposto devido associa-se à receita bruta da atividade tributada. O cálculo baseado no movimento econômico é, assim, a forma mais comum de determinação do imposto a pagar. Na prática, eventuais dificuldades de identificação da receita bruta — principalmente no caso de atividades não organizadas sob a forma de empresas — levam a que critérios alternativos de estimativa ou arbitramento sejam comumente utilizados como forma de apuração indireta do movimento econômico do contribuinte.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Essas operações são tributadas a nível federal. Algumas outras exceções referem-se a isenções constitucionais, estabelecidas no Cap. V, art. 19 da Constituição para qualquer nível de governo. De acordo com esse dispositivo constitucional “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir imposto sobre: a) o patrimônio, a renda, ou os serviços uns dos outros; b) templos de qualquer culto; c) o patrimônio, a renda ou os serviços dos partidos políticos e de instituições de educação ou de assistência social observados os requisitos da lei; d) o livro, jornais, e periódicos, assim como o papel destinado a sua impressão.” Uma lista completa de todos os serviços sobre os quais incide o imposto municipal é apresentada em anexo ao Decreto-lei n.º 406, de 31-7-1968.

<sup>15</sup> O recolhimento por estimativa é facultado a pequenos estabelecimentos (salões de barbeiro, pequenos postos de gasolina, escolas, etc.) que podem recolher o imposto com base numa estimativa prévia do seu movimento econômico no ano. O arbitramento é uma forma de estimativa que difere do critério anterior na medida em que é feito posteriormente pelas autoridades fiscais. Uma variação do critério do arbitramento é a forma utilizada no caso de serviços prestados por profissionais autônomos ou individuais. Neste caso, o imposto é fixado pelas autoridades fiscais com base no salário mínimo regional, sem nenhuma vinculação com a renda auferida.

Nos casos em que a prestação do serviço implica também o fornecimento de mercadorias, a operação envolve a cobrança de dois tipos de tributos: o imposto estadual sobre circulação de mercadorias e o imposto municipal sobre prestação de serviços. Nessa hipótese, a base de cálculo do ISS é o movimento global ou valor bruto da operação, deduzido o valor das mercadorias sobre as quais incidiu o ICM.<sup>16</sup>

Vale a pena notar, finalmente, que ao contrário do que ocorre com o imposto sobre a propriedade, a base tributária não é imóvel no caso da tributação sobre serviços. Regra geral, adota-se como norma que o imposto é devido:

- a) no local onde o serviço foi prestado (para serviços localizados, como construção civil, por exemplo);
- b) na sede da empresa prestadora do serviço (para serviços de caráter permanente); ou
- c) no domicílio do prestador do serviço (no caso de profissional individual sem estabelecimento fixo).

O problema de concorrência entre municípios para atrair a maior parcela possível da base tributária surge, nesse caso, como uma reação natural de comportamento. Essa concorrência assume geralmente a forma de concessão de isenções, redução de alíquotas ou qualquer outro tipo de tratamento preferencial. Na hipótese de que o efeito marginal do tributo sobre o custo de produção seja importante — ou pelo menos se a administração local assim o considera — essa prática pode tornar-se generalizada com o propósito de atrair a localização de atividades econômicas para as unidades que se utilizam do expediente. É razoável admitir, todavia, que a médio prazo os municípios vizinhos àqueles que inicia o processo introduzam medidas semelhantes para evitar prováveis prejuízos, de forma a estabelecer uniformização de tratamento numa mesma

<sup>16</sup> Este constitui, talvez, o fator diferencial mais importante entre o atual ISS e o antigo imposto sobre indústrias e profissões. No caso deste último, o valor das mercadorias tributadas a nível estadual não era deduzido da base de cálculo, o que constituía um processo de bitributação sobre essa parcela do movimento econômico.

área geográfica. Se isso acontecesse, o efeito sobre a localização da atividade econômica seria anulado, permanecendo apenas o custo associado à queda na arrecadação que resulta das isenções.

b) *Eqüidade*

Uma análise da incidência do imposto sobre serviços implica fazer suposições iniciais a respeito de possibilidades de transferência do ônus do pagamento para terceiros. Convém, portanto, destacar o caso de serviços prestados através de empresas juridicamente organizadas, e serviços prestados por profissionais não estabelecidos. No primeiro caso, o contribuinte é o prestador do serviço, existindo, todavia, a possibilidade de que o ônus do pagamento seja transferido para o respectivo usuário. Nesse caso, o ISS atuaria como uma outra espécie de tributo sobre vendas, ficando a análise da distribuição da carga tributária condicionada ao conhecimento empírico da estrutura de consumo pelos serviços tributados.

Por outro lado, no caso de serviços prestados por profissionais individuais, o critério adotado de arbitrar uma contribuição anual com base no salário-mínimo<sup>17</sup> desvincula o tributo a pagar do movimento econômico do contribuinte, tornando, assim, difícil a transferência do ônus tributário.<sup>18</sup> Nesse caso, portanto, o imposto desvincula-se do valor das transações e vincula-se indiretamente à renda do contribuinte. Na medida em que a taxa do imposto em função do salário-mínimo é constante, a contribuição individual não varia com diferenças nos respectivos níveis de renda. No caso do Estado da Guanabara, por exemplo, a contribuição anual dos profissionais liberais foi fixada em Cr\$ 120,00 no ano de 1972. Um indivíduo cuja renda no ano fosse de Cr\$ 12 mil teria, assim, contribuído com 1% da respectiva renda, enquanto no caso de

<sup>17</sup> Esse é o critério adotado no Estado da Guanabara. Como, no caso, o sistema de administração organizado na Guanabara é considerado modelo, estamos supondo que critério semelhante é utilizado também nos municípios de maior porte.

<sup>18</sup> Pela mesma razão, a transferência também seria difícil no caso de pequenos estabelecimentos, onde é aplicado o critério de estimativa prévia para o cálculo do imposto.

outro com renda de Cr\$ 120 mil, a contribuição relativa seria de apenas 0,1% da renda.<sup>19</sup>

A diferenciação introduzida nos limites máximos das alíquotas do ISS revela, por seu turno, uma preocupação com o efeito do imposto sobre o preço dos serviços e, conseqüentemente, sobre a distribuição relativa da carga tributária. Embora a Constituição Federal estabeleça que os municípios dispõem de autonomia na fixação de alíquotas, o Ato Complementar n.º 34, de 30-1-69, restringe essa autonomia aos seguintes limites máximos:

- a) obras hidráulicas e de construção civil: até 2%;
- b) jogos e diversões públicas: até 10%;
- c) demais serviços: até 5%.

Taxas mais baixas sobre serviços relacionados a obras de construção civil podem indicar preocupação com o efeito do imposto sobre o preço dos imóveis e o custo da habitação. Assim como uma taxa mais elevada sobre jogos e diversões públicas deve refletir o caráter supérfluo intrinsecamente atribuído a serviços dessa natureza. A esse nível de agregação, todavia, é impossível qualquer afirmação mais conclusiva sobre os efeitos positivos dessas diferenças do ponto de vista da distribuição vertical da carga tributária. Na verdade, é de se supor que as diferentes categorias acima relacionadas incluam serviços utilizados por indivíduos de todas as escalas da distribuição de renda, variando o tipo de serviço consumido. Só para exemplificar, diversões eminentemente populares, como o futebol, estariam equiparadas a qualquer outro tipo de diversão noturna mais sofisticada. No caso de serviços, a mesma categoria não significa, portanto, o mesmo produto, sendo pouco provável que resultados significativos do ponto de vista de progressividade sejam obtidos mediante alíquotas diferentes para grandes categorias.

<sup>19</sup> Existem argumentos de que a adoção desse critério representa uma tentativa de evitar bitributação sobre a renda do trabalho desses profissionais, uma vez que ela já é tributada a nível federal. Na verdade, a opção de fixar valores com base no salário mínimo não evita a bitributação, apenas faz com que esta tenha um caráter regressivo.

c) *Elasticidade e Produtividade*

De um ponto de vista global, o imposto sobre serviços deve apresentar uma elevada elasticidade em relação à renda, na medida em que o setor terciário tende a tornar-se relativamente mais importante durante o próprio processo de desenvolvimento econômico no País. De um ponto de vista individual (município), todavia, as perspectivas já não seriam claramente identificadas. Uma localização concentrada dos serviços que integram a base do imposto tende a verificar-se nas áreas mais desenvolvidas, uma vez que a existência de externalidades constitui, nesse caso, um elemento importante nas decisões locacionais. A concentração, nesse caso, implicaria que algumas unidades mais desenvolvidas — provavelmente os pólos regionais de crescimento — beneficiar-se-iam em maior proporção da expansão da base tributária, enquanto a maior parte dos municípios teria reduzidas possibilidades de contar com um resultado semelhante.<sup>20</sup> Por outro lado, além dos efeitos da concentração sobre o comportamento da base tributária, o efetivo aproveitamento do potencial de arrecadação sofre ainda a influência de dificuldades de ordem administrativa. Da mesma forma que no caso do Imposto Predial, o ISS é um imposto cuja produtividade depende da instalação de um sistema de administração razoavelmente sofisticado.

A pulverização de contribuintes, as dificuldades de avaliação do movimento econômico, a insuficiente organização das pequenas empresas, etc., fazem com que o custo envolvido em tentativas de aumentar a produtividade do tributo seja elevada. As dificuldades administrativas não se resumem, por sua vez, em problemas de ordem financeira, uma vez que a disponibilidade de recursos humanos qualificados pode ser ainda mais importante.

A questão administrativa pode ser levantada para explicar, por exemplo, o rápido crescimento da arrecadação desse imposto no Estado da Guanabara. No caso da Guanabara, uma parcela considerável do aumento é creditada à eficiência da máquina administrativa, organizada especialmente para esse tipo de tributo. Inclui ela um corpo de fiscais especializados nas diferentes categorias de

<sup>20</sup> Um exemplo dos efeitos de concentração da base tributária é fornecido pelo crescimento da receita desse imposto no Estado da Guanabara: 143% em termos reais no período 1967/1972.

serviços, recursos materiais auxiliares, tais como computação eletrônica e microfilmagem, e um sistema próprio das informações submetidas anualmente pelos próprios contribuintes.<sup>21</sup>

Entretanto, talvez o fator mais importante para uma maior eficiência administrativa, no caso da Guanabara, refira-se ao fato de que o imposto é administrado a nível estadual. De um lado, isso faz com que a administração do imposto conte com recursos humanos e financeiros empregados na administração estadual. De outro, permite introduzir outros esquemas de controle e fiscalização, tais como o cruzamento com informações do ICM, importante para avaliação da base tributária potencial e para estabelecimento de um esquema seletivo de fiscalização.

#### 4 — As inadequações do sistema de transferências

Além das questões sobre base tributária, abordadas na seção anterior, um outro fator de distorção nas finanças municipais refere-se a um aparente conflito de objetivos no sistema de transferências. Se a estreiteza da base tributária resulta em insuficiência absoluta de recursos financeiros, o sistema de transferências deveria ter como objetivo principal prover os recursos adicionais necessários. A identificação de qual seria a quantidade necessária implica, por sua vez, uma definição mais precisa das responsabilidades a serem atribuídas a esse nível de governo, e é ainda afetada por preocupações quanto à eficiência na utilização dos recursos transferidos. O argumento a ser desenvolvido em seguida é que esse objetivo financeiro é prejudicado, no caso, pela preocupação simultânea com outros objetivos relacionados à alocação setorial de recursos e à distribuição espacial da renda.

Na ausência de uma definição precisa dos encargos relativos aos diferentes níveis de governo, e de critérios operacionais para quantificação das necessidades de gasto, a avaliação do montante de re-

<sup>21</sup> Serviços de microfilmagem, por exemplo, permitem aos fiscais trabalharem dentro da própria Secretaria, evitando o contato direto contribuinte-fisco, geralmente antipático para o contribuinte e ineficiente para o fisco. Os serviços de computação eletrônica, por sua vez, facilitam o trabalho mecânico de emissão de guias, controle de arrecadação, etc., assim como a digestão de um volume de informações que permite a identificação de contribuintes faltosos.

recursos transferidos, do ponto de vista estritamente financeiro, repousa, na prática, em comparações históricas com o volume de recursos movimentados em períodos anteriores. Nesse sentido, se compararmos a situação posterior à Reforma Tributária de 1967 com aquela que prevalecia anteriormente, a conclusão imediata seria a de um acréscimo significativo nos recursos disponíveis a nível municipal, indicando que o acréscimo de recursos provenientes de participação em tributos arrecadados em outras esferas de governo seria mais do que suficiente para compensar eventuais prejuízos da mesma Reforma sobre a base tributária local. Conforme menciona estudo publicado pelo IPEA,<sup>22</sup> a receita total *per capita* expandiu-se substancialmente em termos reais entre os biênios 65/66 e 67/68 em praticamente todos os municípios. Esse crescimento, por seu turno, teria sido equivalente a 100% em 21 dos 31 estratos em que se dividiu o universo de municípios existentes, conforme mostra o quadro abaixo. Como explicar, pois, a aparente contradição entre um crescimento acentuado na receita total dos municípios e as reiteradas manifestações a respeito de insuficiência de recursos para financiamento do desenvolvimento urbano?

QUADRO 6  
*Receita Total "Per Capita"*  
*Médias em cruzeiros para 1965-66 e 1968-69*

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

FONTE: Aloísio B. Araújo e outros, *op. cit.*

Obs.: Cifra superior — média 65-66 (Cr\$). Cifra inferior — média 68-69 (Cr\$).

<sup>22</sup> Ver Aloísio B. Araújo e outros, *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*, (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), Relatório de Pesquisa n.º 16.

É claro que uma resposta mais apressada poderia mencionar o fato de que a escassez relativa de recursos na economia tornaria estes sempre insuficientes para satisfação de todas as necessidades, a despeito da taxa de crescimento observada. Em nosso caso, todavia, uma explicação mais importante do ponto de vista de política econômica pode relacionar-se a uma má distribuição dos recursos municipais, provocada pela superposição de outros objetivos ao sistema de transferências, que, além do objetivo puramente financeiro, contempla também objetivos de alocação setorial dos recursos e de distribuição espacial da renda. Estes contribuem não só para adicionar critérios especiais para participação individual nos Fundos, como também vinculações legais para utilização dos recursos transferidos.

O desequilíbrio na distribuição dos recursos municipais é refletido, por exemplo, mediante observação dos resultados relativos a municípios das capitais. Nesse caso, o comportamento da receita total no período 1965/69 é bastante diferente daquele observado anteriormente na totalidade de municípios do interior, uma vez que nas capitais o crescimento da receita total não é generalizado. De acordo com o Quadro 7, observa-se que sete entre as 21 capitais dos Estados apresentaram receita total *per capita* em 1969 menor ou aproximadamente igual aos valores registrados em 1965. E que dentre aquelas onde a receita cresceu no quinquênio, apenas seis registraram incremento superior a 50%.

Uma das causas da diferença quanto ao comportamento da receita total das capitais em relação a municípios do interior seria, por exemplo, o caráter redistributivo introduzido nos critérios de repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios na arrecadação federal do imposto sobre a renda e sobre produtos industrializados (FPM). Do total de recursos do FPM, 10% são distribuídos às capitais e 90% a municípios do interior. Como as primeiras detêm 22% da população, a cota *per capita* é necessariamente mais reduzida. A diferença é ainda explicada pelo fato de que a distribuição individual entre municípios das capitais é efetuada através uma fórmula de cálculo que leva em conta a população do município e o inverso da renda *per capita* do Estado (o peso é o mesmo para os dois fatores), enquanto apenas o pri-

meio fator é considerado no caso de municípios do interior. Isto é, nesse segundo grupamento, a cota individual é diretamente relacionada à população, enquanto no primeiro ela é ainda afetada pelo nível de renda estadual.

Não existe *a priori* nenhuma razão pela qual o objetivo de redistribuição seja incluído apenas nos critérios de distribuição do FPM das capitais, a não ser a dificuldade prática de identificar o nível de renda de cada município do interior. Essa dificuldade, todavia, existe também no caso das capitais onde a alternativa de utilizar a renda do Estado como variável representativa não constitui, na maior parte das vezes, um procedimento satisfatório. A “renda *per capita*” de cidades como Belém, Manaus e São Luís,

#### QUADRO 7

##### *Receita Total “Per Capita” dos Municípios das Capitais*

*Valor em cruzeiros — anos de 1965 e 1969*

Municípios	1965	1969
Manaus.....	44,8	44,8
Belém.....	48,1	41,4
Rio Branco.....	15,1	44,9
São Luís.....	25,8	36,7
Teresina.....	12,9	26,8
Fortaleza.....	38,6	31,7
Recife.....	56,1	56,7
Salvador.....	48,9	81,6
Natal.....	37,3	29,2
João Pessoa.....	25,5	34,2
Maceió.....	41,7	46,7
Aracaju.....	43,4	54,3
Cuiabá.....	16,3	54,9
Goiânia.....	35,5	47,3
Belo Horizonte.....	48,6	70,8
Vitória.....	65,7	90,1
Niterói.....	78,6	81,6
São Paulo.....	65,9	175,7
Curitiba.....	58,6	90,2
Florianópolis.....	29,9	52,8
Porto Alegre.....	69,6	102,2

FONTE: Aloísio B. de Araújo e outros, “*Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*” (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), Relatório de Pesquisa n.º 16.

por exemplo, seria certamente muito mais elevada que aquela correspondente ao Estado como um todo, enquanto que em Estados onde a concentração da atividade econômica é menos acentuada deve prevalecer uma relação inversa.

Critérios alternativos para introduzir um maior efeito redistributivo nas transferências do FPM poderiam ser sugeridos.<sup>23</sup> A questão mais importante, aqui, é se o objetivo de promover uma mais eqüitativa distribuição espacial da renda no País deve fazer parte de critérios de transferência de recursos para governos municipais. A atribuição principal dos governos municipais consiste em prover os serviços urbanos essenciais à coletividade. Incluem eles bens essencialmente públicos — tais como construção e manutenção de ruas, praças e avenidas, limpeza e iluminação pública, trânsito etc. — e bens semipúblicos como, por exemplo, serviços de abastecimento d'água e esgotos. Se admitirmos que a demanda desse tipo de serviços tende a crescer com a expansão, populacional, o aumento da necessidade de recursos a nível dos municípios depende do crescimento vegetativo da população e do fluxo de migrações internas. Este último, por sua vez, seria provavelmente governado por diferenças regionais quanto ao dinamismo da atividade econômica. Isto é, a população tende a se deslocar de áreas pobres e estagnadas para áreas relativamente mais ricas e mais dinâmicas (dentro de uma mesma região ou entre as diferentes regiões do País). Isso significa que, embora o crescimento da necessidade de recursos deva relacionar-se positivamente com o crescimento do nível de renda, um critério estático que relaciona o montante transferido inversamente ao nível de renda num determinado instante, contribui para que esse mesmo aumento na renda seja acompanhado por um decréscimo na receita de transferência.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Um exemplo é a sugestão de utilizar cotas-partes do ICM como variável indicativa do nível de renda do município, conforme menciona o citado estudo do IPEA. Ver Aloísio B. de Araújo e outros, *op. cit.* p. 193.

<sup>24</sup> Provavelmente, a hipótese implícita a esse procedimento é que a expansão da atividade econômica concorreria para aumentar a base tributária própria, reduzindo a dependência local de recursos transferidos. Na prática, como a captação do potencial tributário próprio envolve dificuldades de ordem administrativa, o crescimento *potencial* da base tributária não seria acompanhado por crescimento equivalente na receita tributária própria.

Se os fatores que concorrem para explicar diferenças estaduais, regionais e nacionais quanto ao dinamismo da atividade econômica nos diferentes municípios estão fora do controle do governo local, não parece constituir solução eficiente recomendar que transferências de recursos financeiros para aplicação a esse nível de governo sejam utilizadas com propósitos redistributivos. Na melhor das hipóteses, os recursos seriam utilizados para controlar os efeitos de um baixo nível de renda, e não as causas do problema. Na pior das hipóteses, os recursos seriam desperdiçados em obras de embelezamento urbano como consequência parcial das atribuições típicas dos governos municipais. Se se admite que a necessidade de recursos financeiros para manutenção de um nível mínimo de serviços a esse nível de governo depende do tamanho da população (principalmente urbana) e da respectiva densidade, a questão da carência absoluta de recursos em regiões mais pobres seria talvez melhor tratada, garantindo-se um mínimo uniforme de recursos *per capita* em unidades de mesmo grau de urbanização e mesmo coeficiente de densidade demográfica.

De outra parte, e por razões semelhantes, medidas que objetivem interferir sobre a alocação de recursos através vinculação legal de transferências a determinados setores ou determinadas categorias de despesa podem contribuir para explicar o aparente paradoxo de que um substancial crescimento na receita total coexiste com uma insuficiência de recursos para financiamento de programas tipicamente urbanos. Como as vinculações setoriais refletem, via de regra, as prioridades estabelecidas no plano nacional de desenvolvimento, elas contribuem para adicionar ao elenco de programas executados pelo município a intervenção em setores onde a responsabilidade principal cabe aos governos estadual e federal. Na ausência de um complexo e eficiente sistema de integração intergovernamental no planejamento dos gastos, essa superposição de atribuições gera duplicação de esforços e desperdício na utilização dos recursos.

A vinculação setorial parece admitir implicitamente que o montante de recursos que está sendo transferido supera a capacidade — ou talvez a necessidade — de gasto dos governos municipais nas suas atribuições típicas (pelo menos a curto prazo). Se a administração é ineficiente no caso da execução de programas de âmbito

essencialmente local, é pouco razoável admitir que essa eficiência poderia ser melhor no caso de programas de âmbito regional, estadual ou nacional. Isto é, a própria falta de uma perspectiva mais ampla neste último caso constitui um fator impeditivo a uma utilização eficiente dos recursos.

Por outro lado, se à vinculação setorial adicionam-se requisitos quanto ao tipo de gasto que pode ser realizado (se de custeio ou de investimento), o problema pode ser ainda mais complicado. Isto porque — principalmente nos casos de setores ligados ao desenvolvimento da infra-estrutura social — a realização de investimentos num determinado período implica aumentar as necessidades de gastos de custeio (para funcionamento dos serviços criados) em períodos subsequentes. Se a parcela vinculada a investimentos permanesse constante ao longo do tempo, o resultado seria um crescimento progressivo das necessidades de expansão das despesas de custeio que repercutiria, inclusive, sobre a receita própria dos governos locais. Isto levaria ao paradoxo de que, embora a finalidade inicial das transferências fosse suprir fundos para cobrir insuficiência de recursos próprios, a inclusão posterior desse tipo de restrição legal ao uso dos recursos transferidos poderia, inclusive, contribuir a médio e longo prazos para o próprio agravamento da situação financeira. É claro que se os governos locais tivessem consciência dessa perspectiva de longo prazo, poderiam contornar as dificuldades orientando os investimentos para setores onde a repercussão posterior sobre necessidade de custeio fosse insignificante (obras públicas, por exemplo). Novamente, o resultado desse procedimento seria distribuição não-ótima dos investimentos realizados.

Dois outros problemas devem ser finalmente mencionados. O primeiro refere-se a distorções provocadas pelo fato de que prioridades nacionais são utilizadas para estabelecer vinculações que vigoram indistintamente para todos os municípios existentes. É certo que a medida resulta, provavelmente, de dificuldades práticas para estabelecer um critério de diferenciação das vinculações conforme as necessidades individuais de cada unidade. Constitui, todavia, a solução utilizada uma alternativa mais satisfatória do que o extremo oposto de nenhuma vinculação?

O segundo problema resulta de dificuldades causadas à eficiência no planejamento por incerteza quanto à continuidade dos critérios e quanto à época exata de desembolso financeiro das transferências. De 1965 a 1971, os critérios de distribuição do Fundo Rodoviário foram alterados seis vezes, durante as quais modificou-se três vezes a participação dos municípios no Fundo. Da mesma forma, o FPM sofreu modificações anuais desde a sua criação (1967), seja no montante de recursos e nas vinculações legais, seja nos critérios de análise dos planos de aplicação. A própria participação dos municípios na receita do ICM, que teoricamente seria mais estável, sofre a influência de convênios interestaduais, isenções tributárias, prorrogação de prazos de recolhimento etc. A incerteza quanto ao montante e quanto à época em que os recursos tornam-se disponíveis, dificulta uma abordagem de mais longo prazo no planejamento dos gastos, com conseqüente prejuízo para a eficiência do sistema.

Em resumo, a superposição de outros objetivos ao sistema de transferência de recursos para os municípios parece constituir o principal fator explicativo da aparente controvérsia entre a constatação de um acréscimo significativo na receita total e uma simultânea insuficiência de recursos para a expansão de funções tipicamente urbanas. Essa insuficiência poderia ser, assim, parcialmente explicada por um desequilíbrio na repartição espacial dos recursos movimentados pelo setor público municipal, desequilíbrio este associado aos critérios de distribuição individual das transferências. Estes critérios contribuem, por exemplo, para que a receita total *per capita*:

- a) do município de Boa Vista (Capital do Território do Rio Branco) seja maior do que a do município de Belo Horizonte;
- b) do município de Santana do Araguaia (PA) seja equivalente à do município de Campos (RJ);
- c) do município de Corumbá (MT) seja maior do que a do município de Recife etc. (dados 1969)<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Os valores, em cruzeiros *per capita*, são os seguintes: Boa Vista 78,8; Belo Horizonte 70,8; Santana do Araguaia 35,3; Campos 37,9; Corumbá 60,2; Recife 56,7; esses dados foram aqueles utilizados no citado estudo, publicado pelo IPEA, a partir de informações obtidas junto à Subsecretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

Parece razoável admitir que a implementação dos demais objetivos — redução de desigualdades regionais e mais eficiente distribuição setorial dos recursos públicos — seria mais eficiente se executada diretamente a níveis mais elevados de governo (Estados e União). Eficiência a nível dos governos municipais seria assim melhor obtida mediante uma definição mais precisa dos encargos e conseqüente ajustamento dos critérios de transferências aos objetivos puramente financeiros de prover recursos necessários à manutenção de um nível mínimo de atividades.

## **5 — Alternativas de política fiscal para financiamento do desenvolvimento urbano**

A discussão anterior sugere que o problema de financiamento do desenvolvimento urbano não pode ser focado sob uma ótica de análise parcial. Isto é, não se trata de discutir se o governo federal deve aumentar as suas transferências ou se os municípios devem aumentar o esforço próprio de arrecadação, mas principalmente de discutir a própria racionalidade do atual sistema de repartição de recursos entre os três níveis de governo. Mais particularmente, as seguintes questões devem ser consideradas:

a) Se o imposto sobre a propriedade é uma espécie de tributo difícil de ser administrado, que razões justificam a sua designação como principal fonte de receita própria dos municípios?

b) Dadas as distorções do atual sistema de transferências, que esquemas alternativos podem ser examinados com o propósito de compatibilizar a necessidade de centralização das decisões de política tributária com o propósito de descentralização na execução das atribuições governamentais?

### **5.1 — A tributação sobre a propriedade a nível municipal**

Duas qualidades essenciais devem caracterizar o “bom imposto” de acordo com os princípios teóricos de tributação. Resumidamente, essas qualidades referem-se à produtividade e à equidade do tributo especialmente considerado. Sob o primeiro ponto de vista, a

análise considera a capacidade do imposto em gerar os recursos necessários ao financiamento dos encargos atribuídos ao respectivo nível de governo. Nesse caso, é importante verificar o problema tanto de um ponto de vista estático, isto é, num determinado ponto do tempo, quanto de um ponto de vista dinâmico, tendo em vista o crescimento das atribuições governamentais ao longo do tempo. Como o crescimento dos encargos associa-se de maneira geral ao crescimento do nível de renda, a análise dinâmica considera explicitamente o grau de elasticidade do tributo em relação à renda como principal indicador de sua capacidade de acompanhar a longo prazo a expansão das necessidades de gasto. Essa elasticidade-renda do tributo, por sua vez, depende da definição da base tributária e da capacidade administrativa local quanto a uma captação eficiente de todo o potencial de arrecadação legalmente definido.

Sob o ponto de vista de equidade a preocupação fundamental refere-se à distribuição do ônus do pagamento em relação à capacidade de contribuir dos indivíduos. Medindo a capacidade de contribuição pelo nível de renda e supondo que a utilidade marginal da renda é decrescente, admite-se que uma distribuição equitativa é obtida mediante progressividade na carga tributária, implicando contribuições relativamente mais elevadas à medida que aumenta o nível de renda individual. A análise anterior indica que sob qualquer das óticas de análise mencionadas, o imposto sobre a propriedade, que constitui a principal fonte de receita própria dos municípios, não apresenta resultados satisfatórios. De um lado, a participação relativa do tributo no total da receita pública local é progressivamente menor, revelando uma baixa produtividade fiscal e uma reduzida elasticidade em relação à renda. De outro lado, o estabelecimento de uma alíquota uniforme (independente do valor da produtividade) e as distorções provocadas por critérios utilizados na administração do imposto, contribuem para uma distribuição regressiva da carga tributária.

Essa combinação de aspectos desfavoráveis constitui certamente uma opção não satisfatória. É razoável admitir que alguns tipos de tributos, embora regressivos, possam — e devam — ser utilizados em virtude de sua elevada produtividade do ponto de vista do for-

necimento de recursos para o governo.<sup>26</sup> Conforme mencionado em documento anterior, uma eventual regressividade na tributação pode, nesse caso, ser, inclusive, compensada por uma elevada progressividade dos gastos financiados com os recursos assim obtidos. Um tributo ao mesmo tempo improdutivo e que não satisfaz aos requisitos de equidade contraria as expectativas a respeito de racionalidade nas decisões de política tributária.

O caráter não equitativo do imposto sobre a propriedade imobiliária não decorre apenas da uniformidade de alíquotas e de problemas de avaliação e reajustamento mencionados no item 3. É importante ainda salientar que esse tipo de imposto corresponde a uma espécie particular de tributo sobre a riqueza (patrimônio). Apenas numa situação onde toda a riqueza fosse acumulada sob a forma de terrenos e propriedades, um imposto sobre esta última seria equivalente a um imposto geral sobre a riqueza. Conforme menciona Thurow,<sup>27</sup> esta situação talvez fosse aquela reinante na Idade Média, mas não é certamente aquela que prevalece hoje em dia, onde uma quantidade crescente do patrimônio individual é mantida sob a forma de haveres não-imobiliários. Na verdade, é ainda razoável admitir que em economias modernas a aquisição de propriedade imobiliária seria a primeira etapa no processo de acumulação de riqueza. Isto é, na medida em que indivíduos adquirem um nível de renda capaz de gerar algum excedente (poupança) a utilização mais provável seria a aquisição de propriedade imobiliária para satisfazer à necessidade básica de moradia. O acesso a outras formas de acumulação de riqueza (haveres mobiliários principalmente) ocorre com maior probabilidade a níveis de renda — e de poupança — mais elevados, onde a escolha do *portfolio* passa a considerar, geralmente, taxas alternativas de retorno das diferentes opções existentes no mercado. Se a diversificação de formas sob as quais a riqueza é acumulada associa-se diretamente ao nível de renda, um tributo que incide apenas sob o componente comum aos diferentes estratos da distribuição amplia os efei-

<sup>26</sup> Tal seria o caso, por exemplo, de um imposto sobre vendas.

<sup>27</sup> Lester C. Thurow, "Net Worth Taxes", *National Tax Journal*, vol. XXX, n.º 3, pp. 417-423.

tos negativos anteriormente assinalados quanto à distribuição vertical da carga tributária.<sup>28</sup>

A baixa produtividade fiscal, por outro lado, decorre de uma imprópria repartição da competência tributária. Se o imposto sobre a propriedade imobiliária é um imposto cuja administração exige uma organização administrativa mais eficiente, porque deve ser ele cobrado pela esfera de governo onde as possibilidades de reunir os recursos necessários a uma eficiente administração são as mais reduzidas? Note-se que as dificuldades de cobrança no caso dos municípios não se resumem apenas em questões de ordem administrativa, mas incluem também aquelas de natureza política. Se o governo local é aquele que está mais próximo dos indivíduos, é também o que sofre mais de perto os efeitos politicamente negativos de eventuais esforços para reduzir a evasão no pagamento do tributo. Essas dificuldades de natureza política, por sua vez, são tanto mais acentuadas quanto mais “direto” é o imposto, isto é, quanto maior é a possibilidade de o contribuinte identificar claramente o montante de sua contribuição para o governo, o que não ocorre no caso de um imposto geral sobre vendas. Novamente, também sob o ângulo de “viabilidade” política a uma utilização mais intensiva do potencial tributário, a alocação do imposto sobre propriedade imobiliária aos governos municipais não parece constituir a melhor alternativa.

A resposta à questão formulada no parágrafo anterior não encontra senão argumentos de ordem histórica. Tradicionalmente, pela imobilidade da base tributária, o imposto sobre a propriedade imobiliária vem sendo utilizado como o principal imposto a nível dos governos locais. O argumento de imobilidade da base tributária, todavia, é, na melhor das hipóteses, uma justificativa inconsequente. Isto é, pode resolver o problema jurídico de conflito de competência mas não resolve o problema econômico de desequilíbrio financeiro que resulta na inelasticidade da base de cálculo do imposto. Nada, senão um mecanismo de inércia ou um ajusta-

<sup>28</sup> Além de não satisfazer ao critério de equidade vertical, não satisfaz também ao critério de equidade horizontal, tendo em vista que indivíduos com o mesmo volume de riqueza seriam tratados de formas diferentes, de acordo com a composição relativa dos bens acumulados.

mento a padrões internacionais, justifica então o fato de, a despeito de sucessivas reformas no sistema tributário brasileiro ao longo dos últimos anos, ter permanecido relativamente inalterada a situação no que se refere ao tributo em questão.

A solução que vem sendo adotada — aqui e no exterior — tendo em vista corrigir o desequilíbrio financeiro — é a ampliação do sistema de transferências. Essa solução, como vimos, embora possa resolver a curto prazo a questão financeira, cria problemas adicionais (motivados geralmente pela superposição de outros objetivos ao sistema de transferências) que aumentam os custos administrativos da burocracia e têm resultado duvidoso sobre a eficiência no programa de gastos. Garante-se, por exemplo, que decisões sobre gastos tomadas universalmente a nível do governo federal produzem melhor resultado individual do que decisões semelhantes adotadas pelo respectivo nível de governo? Uma coisa é dizer que deve existir um sistema de transferência para suprir recursos financeiros a unidades onde a base econômica seja insuficiente (exceção). Outra coisa é dizer que a exceção deve transformar-se em regra geral.

Convém notar, finalmente, que a despeito de a argumentação anterior ter-se referido apenas ao imposto sobre a propriedade — por ser o principal tributo de competência dos municípios — problemas semelhantes de complexidade administrativa e de critérios de equidade aplicam-se também ao Imposto Sobre Serviços, conforme sugere, inclusive, a fraca *performance* desse tributo como fonte própria de receita ao longo do período analisado.

## 5.2 — A centralização da política tributária e a repartição de encargos governamentais

O ponto de partida para a colocação de alternativas consiste em considerar simultaneamente a necessidade de centralização das decisões em matéria de política tributária, e os requisitos de eficiência na aplicação dos recursos governamentais. A primeira decorre da importância do setor público na economia e do papel do instrumental tributário como medidas para implementação das decisões nacionais de política econômica. Quanto à eficiência, admite-se que

seria melhor alcançada mediante uma mais clara repartição dos encargos governamentais entre os diferentes níveis de governo.

A centralização das decisões tributárias vem sendo conduzida de duas maneiras. Pela imposição de restrições legais à livre manipulação de alíquotas por parte das diferentes unidades (na forma das decisões sobre alíquotas máximas, por exemplo), e pela ampliação do sistema de participação em tributos arrecadados em outras esferas de governo. A uma redução no grau de liberdade quanto à manipulação de receita própria segue-se, portanto, uma ampliação dos recursos transferidos.

Uma hipótese alternativa poderia considerar, por exemplo, a uniformização da base tributária com fixação prévia do percentual atribuído a cada nível de governo. Isto significaria que um mesmo imposto seria cobrado em diferentes níveis de governo, com utilização de um sistema de crédito (os contribuintes creditariam à esfera superior o imposto pago na esfera inferior) ou de adicionais a um valor-base prefixado. Suponhamos, por exemplo, que o imposto sobre a renda seja adotado a nível federal e a nível municipal.<sup>29</sup> Num sistema de crédito, o contribuinte descontaria da parcela devida à União o montante que tivesse pago ao município. Num sistema de alíquotas adicionais (*pigging back*), instituir-se-ia uma taxa específica correspondente à contribuição para os governos municipais, dentro da própria regulamentação nacional do tributo. A diferença entre os dois sistemas é basicamente relacionada ao grau de autonomia das decisões locais. A inexistência de autonomia relativa à segunda opção não difere, todavia, da situação que vigora atualmente.

A utilização de um mesmo tributo pode suscitar questões legais de bitributação. Os problemas de bitributação, todavia, referem-se mais a uma questão de direito do que de fato. Em última instância, diferentes tipos de tributos nada mais representam do que diferentes formas de tributar um mesmo contribuinte. Dentro da atual estrutura tributária, por exemplo, o assalariado paga imposto pre-

<sup>29</sup> Nos Estados Unidos e Canadá, por exemplo, o Imposto Sobre a Renda é cobrado a nível federal e também a nível estadual.

dial sobre propriedade alugada (o aluguel corresponde a uma parcela do seu salário (renda), contribuições para previdência social proporcionais ao salário recebido, e imposto sobre a renda com base ainda no salário anual. Paga ainda imposto sobre produtos que consome — o consumo é uma parcela da renda recebida. Se considerássemos só a tributação simultânea da riqueza (propriedade) a nível dos municípios, e da renda a nível federal, poderia ser argüida a existência atual de bitributação, uma vez que riqueza refere-se à renda acumulada em períodos posteriores. Isto é, o indivíduo já teria pago imposto sobre a renda, que lhe teria permitido a aquisição posterior da propriedade, caracterizando, assim, uma espécie de bitributação temporal.<sup>30</sup>

A diferença entre um tributo sobre a riqueza e um tributo sobre a renda, é que, basicamente, em um caso o imposto incide sobre a renda acumulada e, no outro, sobre o fluxo anual de rendimento. No primeiro caso, se o imposto incide apenas sobre uma parcela do estoque (propriedade imobiliária) prevalece ainda um tratamento discriminatório quanto à forma de acumulação de riqueza. Em tese, um imposto sobre a riqueza seria recomendável do ponto de vista de critérios de equidade, uma vez que a concentração de riqueza deve contribuir para aumentar a própria concentração do fluxo de renda. Esse argumento se aplica, todavia, a um imposto progressivo sobre a riqueza, e não a um sistema regressivo que resulta dos critérios utilizados para tributação da propriedade.

Na prática, considerando que os imóveis residenciais é que contribuem com a parcela mais importante da arrecadação, e que o ônus do pagamento do imposto predial recai sobre o morador (proprietário ou inquilino), esse tipo de imposto não difere de um tributo direto sobre a renda pessoal. Suponhamos, por exemplo, que a parcela destinada à habitação nos orçamentos familiares corresponda a aproximadamente 25% do respectivo nível de renda. Assim, se o tributo a pagar relaciona-se ao valor do aluguel, rela-

<sup>30</sup> Em alguns casos, isso poderia não ocorrer, na medida em que nem toda a renda auferida é sujeita ao respectivo imposto na forma atual, como é o caso, por exemplo, de rendimentos derivados de ganhos de capital.

ciona-se também ao nível de renda familiar.<sup>31</sup> Admitindo ainda que a relação valor venal/valor locativo seja igual a 10, um imposto de 1% sobre uma propriedade de valor venal igual a 30 mil cruzeiros, habitada por uma família de renda igual a 1.000 cruzeiros mensais, equivale a um imposto de 2,5% sobre a renda da mesma família.<sup>32</sup> Note-se que a hipótese de proporcionalidade quanto à parcela da renda destinada a moradia não é muito provável. Mais provável é que, em termos relativos, a percentagem da renda destinada à habitação seja decrescente em relação a aumento do nível de renda. Dessa forma, um percentual constante sobre o valor da propriedade resulta em uma distribuição regressiva da carga tributária. A alternativa de uma alíquota uniforme em relação ao nível de renda, na medida em que se refere a uma distribuição proporcional da carga tributária, é neutra quanto à distribuição de renda, constituindo, portanto, uma opção mais satisfatória do ponto de vista de critérios de equidade.

A alternativa de estabelecer um tributo proporcional à renda a nível municipal pode ainda ser encarada como uma maneira de garantir a participação dos governos locais em fontes mais produtivas de receita, sem incorrer nos problemas que decorrem da

<sup>31</sup> Legalmente, a partir de 1967, o imposto sobre a propriedade incide sobre o valor venal da propriedade, e não sobre sua renda anual (aluguel). A conversão do critério do valor venal ocorreu, todavia, de maneira geral, mediante aplicação de um multiplicador que supõe uma relação uniforme entre o valor locativo e o valor da propriedade, de forma que a relação tributo/aluguel/renda permanece inalterada.

<sup>32</sup> O cálculo seria o seguinte:

	Renda	Aluguel (25% da Renda)	Valor Propriedade (10 x valor do aluguel)
Mensal.....	1 000	250	—
Anual.....	12 000	3 000	30 000

Imposto de 2,5% sobre a renda anual = 300

Imposto de 1% sobre o valor da propriedade = 300

utilização de transferências com essa mesma finalidade.<sup>33</sup> Por que diferenciar fontes de receita própria mediante utilização de diferentes espécies de tributo cuja base legal de cálculo seja diferente, mas cujo resultado econômico seja semelhante? Num clássico regime federativo, a resposta a essa pergunta seria certamente a necessidade de autonomia financeira. Aceitando-se, todavia, a premissa de que a centralização das decisões tributárias constitui uma exigência de política econômica num Estado moderno, o requisito de autonomia restringe-se ao uso dos recursos, mas não à forma pela qual eles são captados. Nesse caso, a opção de estabelecer uma participação dos municípios no Imposto sobre a renda mediante alíquota adicional seria mais favorável do que a situação vigente em que, inclusive, a autonomia quanto ao uso dos recursos é limitada. Ao mesmo tempo em que a alternativa de uniformização da base garante uma melhor centralização das decisões de política tributária, permite também uma maior autonomia nas decisões sobre aplicação dos recursos a nível local.

Por outro lado, supõe-se que uma mais precisa definição dos encargos fundamentais dos municípios, juntamente com essa maior autonomia na utilização dos respectivos recursos, deve contribuir também para melhoria quanto à eficiência no programa de gastos. Suponha-se, por exemplo, que esses encargos fundamentais refiram-se à produção daqueles bens públicos diretamente relacionados a necessidades da comunidade urbana, como, por exemplo: manutenção e conservação de vias e logradouros públicos, iluminação e limpeza públicas, trânsito etc. Nesse caso, a função principal do sistema de transferências seria garantir recursos complementares para assegurar um nível mínimo de oferta desses serviços em todas as comunidades, uma vez que, em unidades de baixo nível de atividade econômica, a receita gerada por um imposto adicional sobre a renda pode ser insuficiente. Na prática, isso poderia ser efetuado, garantindo, por exemplo, um nível mínimo de recursos *per capita*

<sup>33</sup> Do ponto de vista de critérios de produtividade fiscal, um tributo proporcional à renda garante um coeficiente de elasticidade unitário, isto é, um crescimento da receita equivalente ao crescimento do nível de renda no País, independentemente de qualquer processo periódico de reajustamento da base de cálculo.

para todas as unidades existentes. A participação do setor público municipal em outros tipos de programas (educação e saúde, por exemplo), só deveria ocorrer na medida em que os recursos gerados no município fossem suficientes para permitir uma maior diversificação de suas atividades. Não que nos municípios mais pobres esses serviços não devessem ser oferecidos, mas sim que eles provavelmente seriam oferecidos de forma mais eficiente se mantidos a nível do governo estadual. Isso significa, como vimos anteriormente, restringir os objetivos do sistema de transferências à idéia original de fontes de recursos para cobrir insuficiência financeira dos governos locais, reservando objetivos alocativos e redistributivos para serem executados em esferas de governo mais elevadas.

A necessidade de que modificações no sistema tributário sejam acompanhadas por uma precisa repartição dos encargos governamentais é ainda indispensável para permitir que uma alteração do tipo daquela proposta anteriormente seja feita sem elevar a carga tributária global. Nesse caso, é interessante notar, por exemplo, que a arrecadação total do Imposto Predial em 1969 foi equivalente a 1% do rendimento bruto total dos indivíduos que submeteram declarações para fim de imposto de renda no mesmo ano. Em termos de valores registrados em 1969, portanto, uma hipotética substituição do atual imposto sobre propriedade por um imposto de 1% sobre o rendimento bruto não afetaria a carga tributária global, ao mesmo tempo em que deveria apresentar resultados mais favoráveis do ponto de vista da distribuição vertical do ônus tributário, e da elasticidade da arrecadação local de tributos em relação ao crescimento do nível de renda a longo prazo.

## 6 — Comentários finais

Se a evolução nas atribuições econômicas do governo e a importância dos instrumentos de política fiscal na implementação de política econômica tornam irreversível a tendência a uma crescente centralização das decisões de política tributária, as justificativas para a atual divisão de competência tributária, baseadas em princípios de autonomia, perdem a maior parte de sua substância. No caso específico dos municípios, às limitações legais à manipulação

das alíquotas somam-se dificuldades administrativas que contribuem para reduzir o crescimento da receita própria e para produzir uma distribuição não-equitativa da carga tributária associada ao principal tributo de competência municipal. A inelasticidade da receita própria, por sua vez, contribui para um progressivo aumento nas transferências, as quais, pela vinculação a determinados setores e/ou a determinadas categorias de gasto, ou por incertezas quanto à continuidade ou época do desembolso, concorrem para reduzir também a autonomia quanto ao uso dos recursos movimentados a esse nível de governo.

A proposição formulada no presente trabalho, é que, neste contexto, resultados positivos sob qualquer ótica de análise — eficiência, autonomia, equidade — seriam obtidos mediante alterações que provocassem uma maior unificação da base tributária, estabelecendo-se a separação institucional de fontes de receita através de fixação legal de percentuais devidos a diferentes níveis de governo. Na prática, a bitributação seria evitada mediante um sistema de créditos que permitiria ao contribuinte deduzir do imposto a pagar a esferas de governo mais elevadas a parcela correspondente a pagamento realizado a esferas inferiores. Modificações dessa natureza, no caso específico que estamos considerando, assegurariam, simultaneamente, a participação municipal em impostos mais produtivos (de maior elasticidade-renda), mais equitativa distribuição vertical da carga tributária e maior autonomia na programação de gastos a nível dos governos locais. Todavia, dada a natureza dos problemas envolvidos, a formulação de sugestões concretas envolve não apenas uma investigação sobre problemas de financiamento do desenvolvimento urbano, mas também uma análise global dos problemas de financiamento das atribuições do governo na economia, tendo em vista a escassez relativa de recursos e as prioridades nacionais de desenvolvimento.