

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO

EDEN DO CARMO SOARES JUNIOR

**A SITUAÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES APÓS A LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL: uma avaliação com ênfase nas receitas próprias**

São Luís

2016

EDEN DO CARMO SOARES JUNIOR

**A SITUAÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES APÓS A LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL: uma avaliação com ênfase nas receitas próprias**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. João Gonsalo de Moura.

São Luís

2016

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Soares Junior, Eden do Carmo

A Situação Fiscal dos Municípios Maranhenses após a Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma avaliação com ênfase nas receitas próprias/Eden do Carmo Soares Junior. –2016.
128f.

Orientador: João Gonsalo de Moura.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico/CCSO, Universidade Federal do Maranhão, São Luís/MA, 2016.

1. Federalismo Fiscal. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3. Maranhão. 4. Municípios. 5. Receita Própria.

I Moura, João Gonsalo de. II. Título.

~~EDEN DO CARMO SOARES JUNIOR~~

~~A SITUAÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES APÓS A LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL: uma avaliação com ênfase nas receitas próprias~~

~~Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE) da
Universidade Federal do Maranhão (UFMA), para
obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento
Socioeconômico.~~

Defesa em: _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Gonsalo de Moura
(Orientador) PPGDSE/UFMA

Prof. Dr. Alan Vasconcelos Santos
(Examinador Interno) PPGDSE/UFMA

Prof. Dr. João Augusto Ramos e Silva
(Examinador Externo) IFMA/UEMA

Dedico este trabalho para a minha esposa Káty Maria, companheira dedicada e imprescindível, dos momentos certos e especialmente dos incertos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e por permitir a concretização de meus projetos.

Ao professor João Gonsalo de Moura pela simplicidade, pragmatismo e pelos constantes estímulos durante a orientação desta dissertação.

À sociedade brasileira, por financiar mais uma etapa de minha qualificação.

A toda a minha família, pela ajuda permanente, em nome dos irmãos Juliana e Lúcio Paulo.

Aos docentes do Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão, por contribuírem decisivamente para a minha formação acadêmica, em nome dos Professores Cesar Labre e Elizeu Serra.

Aos companheiros da turma do Mestrado pela convivência amigável, em nome de André Lustosa.

Às colegas da Coordenação do Mestrado pela constante presteza, em nome de Núbia Barros.

A todos os professores que tive ao longo da vida, pela participação na minha formação intelectual, em nome do Professor José Antônio Ribeiro de Carvalho.

Ao amigo José Diniz, pela preciosa ajuda na revisão deste e de outros trabalhos já realizados.

Aos colegas da CGU, pelo apoio durante o curso, em nome de Francisco Moreira, Leylane Silva, Roberto Viegas e Sérgio Junqueira.

Aos colegas economistas pelo incentivo Francisco Veras, Nilton Souza, Reges Almeida e Salvador Fernandes.

“No Brasil, até o passado é incerto”

Pedro Malan

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe um conjunto de medidas que teve como intuito garantir uma gestão fiscal mais responsável no país, com ênfase na obtenção de receitas locais pelas unidades subnacionais. O estudo traz um painel de dados econômicos do Estado do Maranhão e de seus municípios e demonstra como ele impacta nas finanças públicas locais. Para a fundamentação teórica, é investigada a formação do Sistema Tributário Brasileiro, bem como, os aspectos relacionados à teoria dos tributos. Também são abordados o federalismo fiscal, a repartição das fontes tributárias pelos entes federativos e a verificação das unidades responsáveis pela gestão das políticas públicas. Apresenta-se o cenário que permeou a economia brasileira nos anos 1990, que deu ensejo à implantação do Plano Real e as reformas associadas a ele, e que redundaram na LRF. Destaca-se como objetivo geral da pesquisa examinar como os municípios maranhenses adaptaram-se aos novos padrões de responsabilidade na gestão fiscal trazidos pela LRF, e, especialmente, se esses conseguiram elevar suas receitas próprias. Para o alcance desse objetivo foram utilizados dois instrumentos: o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) e o Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT). Constata-se que, em quesitos como investimentos públicos, os municípios do Estado estão bem situados, quando comparados aos demais da federação, mas em relação à geração de receitas próprias, as prefeituras avaliadas encontram-se em um patamar inferior à média nacional. Contudo, os municípios maranhenses conseguiram elevar suas receitas próprias após a instituição da LRF, não obstante esse incremento está concentrado em cidades que receberam aportes extraordinários de investimentos em setores específicos da economia, como exemplo, Santo Antônio dos Lopes e Bacabeira.

Palavras-chave: Federalismo fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Maranhão. Municípios. Receita Própria.

ABSTRACT

The Fiscal Liability Law (FLL) brought a set of measures intended to ensure a more responsible fiscal management in the country with an emphasis on achieving local revenues by subnational units. The study brings an economic data panel of the Maranhão State and its municipalities and demonstrates how it impacts on local public finances. For the theoretical foundation, the formation of the Brazilian tax system is investigated as well as aspects related to the theory of taxes. The study also addresses the fiscal federalism, the distribution of tax sources by federal entities, and the verification of the units responsible for the public policies management. It presents the Brazilian economic scenario that gave rise to the implementation of the Real Plan in the 1990s and the reforms associated with it that resulted in the creation of the FLL. It stands out as a general objective of the research the examination of how Maranhão municipalities have adapted to the new standards of accountability brought by the FLL in fiscal management, and especially if they have managed to raise their exclusive revenues. We used two instruments to achieve this goal: the Fiscal Management Firjan Index (FMFI) and the Tax Revenue Achievement Indicator (TRAJ). In issues such as public investment, the state's municipalities are well placed when compared to others of the Federation. However, the evaluated city halls are at a lower level than the national average regarding the generation of the own revenue. Nevertheless, Maranhão municipalities managed to raise their private income after the introduction of the FLL, although this increase is concentrated in cities that received extraordinary investments in particular sectors of the economy like Santo Antônio dos Lopes and Bacabeira.

Keywords: Fiscal federalism. Fiscal Responsibility Law. Maranhão. Municipalities. Own revenue.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	% População Maranhão/Brasil e Maranhão/Nordeste (1872/2013).....	52
Gráfico 2	% População Maranhão - Urbana e Rural (1950/2010)	53
Gráfico 3	% População Maranhão - Homens e Mulheres (1950/2010).....	54
Gráfico 4	% PIB Maranhão em relação ao Nordeste e ao Brasil (1939/2013).....	56
Gráfico 5	% PIB “per capita” Maranhão em relação ao Nordeste e ao Brasil (1985/2013)	57
Gráfico 6	Pauta de Exportação do Maranhão (2013) - US\$ Milhões.....	60
Gráfico 7	Exportações do Maranhão e do Nordeste em relação ao Brasil (2013) - US\$ Bilhões.....	60
Gráfico 8	Governos: % Receita Própria*/Receita Total (2013)	65
Gráfico 9	Evolução do grau de dependência fiscal do Estado do Maranhão e do conjunto de seus municípios (receita transferida/receita total, em %)	68
Gráfico 10	Evolução do IFGF Brasil.....	73
Gráfico 11	Percentual dos municípios conforme resultados do IFGF 2013.....	73
Gráfico 12	IFGF Brasil e seus indicadores (2012 e 2013)	74
Gráfico 13	Municípios por conceito do “IFGF Receita Própria” - Anos Base 2012/2013	77
Gráfico 14	“IFGF Receita Própria” na Região Nordeste - Ano-base 2013.....	77
Gráfico 15	“IFGF Receita Própria” no Estado do Maranhão - Ano-base 2013	78
Gráfico 16	Municípios por conceito do “IFGF Gastos com Pessoal” - Anos Base 2012/2013	80
Gráfico 17	“IFGF Gastos com Pessoal” na Região Nordeste - Ano-base 2013.....	80
Gráfico 18	“IFGF Gastos com Pessoal” no Estado do Maranhão - Ano-base 2013	81
Gráfico 19	Municípios por conceito do “IFGF Investimentos” - Anos Base 2012/2013..	83
Gráfico 20	“IFGF Investimentos” na Região Nordeste - Ano-base 2013	83
Gráfico 21	“IFGF Investimentos” no Estado do Maranhão - Ano-base 2013.....	84
Gráfico 22	Municípios por conceito do “IFGF Custo da Dívida” - Anos Base 2012/2013	86
Gráfico 23	“IFGF Custo da Dívida” na Região Nordeste - Ano-base 2013.....	87
Gráfico 24	“IFGF Custo da Dívida” no Estado do Maranhão - Ano-base 2013	87
Gráfico 25	Municípios por conceito do “IFGF Liquidez” - Anos Base 2012/2013.....	89

Gráfico 26	“IFGF Liquidez” na Região Nordeste - Ano-base 2013	90
Gráfico 27	“IFGF Liquidez” no Estado do Maranhão - Ano-base 2013	90
Gráfico 28	Municípios avaliados (%).....	95
Gráfico 29	Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT) Médio dos municípios do Maranhão	96
Gráfico 30	Tributos/Rec. Orçamentárias (%) – Média dos municípios 1999/2012	99
Gráfico 31	Municípios com maiores IRRT 2012: Tributos/Rec. Orçamentárias (%).....	102
Gráfico 32	Municípios com maiores IRRT 1999: Tributos/Rec. Orçamentárias (%).....	110
Gráfico 33	Municípios com menores IRRT 1999: Tributos/Rec. Orçamentárias (%).....	111
Gráfico 34	Municípios com menores IRRT 2012: Tributos/Rec. Orçamentárias (%).....	112
Gráfico 35	Maiores arrecadadores IPTU/Rec. Orç. (%) – 2012.....	113
Gráfico 36	Maiores arrecadadores ISS/Rec. Orç. (%) – 2012.....	114
Gráfico 37	Maiores arrecadadores ITBI/Rec. Orç. (%) – 2012.....	115
Gráfico 38	Maiores arrecadadores Taxas/Rec. Orç. (%) – 2012.....	116
Gráfico 39	Maiores arrecadadores Cont. Melhoria/Rec. Orç. (%).....	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Maranhão e Regiões: PIB e PIB “per capita” (2013)	55
Tabela 2	Maranhão e Brasil: composição e contribuição setorial para o crescimento do valor adicionado, no período 2002 a 2010 (R\$ milhões; % a.a.; e % do total)	58
Tabela 3	Percentual de participação no PIB, por valores agregados, dos setores de atividades econômicas (2013).....	61
Tabela 4	Governos: Receita Total e Receita Total “per capita” (2013)	63
Tabela 5	Governos: Receita Própria e Receita de Transferência (2013).....	64
Tabela 6	Governos: Receita Própria “per capita” e Receita de Transferência “per capita” (2013).....	64
Tabela 7	Municípios: Receita Própria e Receita de Transferência (2012)	66
Tabela 8	Municípios: Receita Própria “per capita” e Receita de Transferência “per capita” (2012).....	67
Tabela 9	Municípios: “IFGF”	75
Tabela 10	Municípios: “IFGF Receita Própria” - Ano-base 2013.....	79
Tabela 11	Municípios: “IFGF Gastos com Pessoal” - Ano-base 2013.....	82
Tabela 12	Municípios: “IFGF Investimentos” - Ano-base 2013	85
Tabela 13	Municípios: “IFGF Custo da Dívida” - Ano-base 2013	88
Tabela 14	Municípios: “IFGF Liquidez” - Ano-base 2013	91
Tabela 15	Maiores: Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT)	97
Tabela 16	Menores: Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT)	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN	– Banco Central do Brasil
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	– Caixa Econômica Federal
CIATA	– Convênio de Incentivos ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo das Pequenas Municipalidades
CMN	– Conselho Monetário Nacional
COFINS	– Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CORECONS	– Conselhos Regionais de Economia
CSLL	– Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
FE	– Fundo Especial
FINBRA	– Finanças do Brasil
FIRJAN	– Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	– Fundo Monetário Mundial
FPE	– Fundo de Participação dos Estados
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
FSE	– Fundo Social de Emergência
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	– Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
IE	– Imposto sobre a Exportação
IFGF	– Índice Firjan de Gestão Fiscal
IGF	– Imposto sobre Grandes Fortunas
IGP-DI	– Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna
II	– Imposto sobre a Importação
IMESC	– Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e cartográficos
INSS	– Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	– Imposto Sobre Operações Financeiras
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	– Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPTU	– Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	– Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR	– Imposto de Renda
IRRT	– Indicador de Realização de Receita Tributária
ISS	– Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	– Imposto por Transmissão “Inter Vivos”, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis
ITCMD	– Imposto de Transmissão “Causa Mortis” e Doação de quaisquer bens ou direitos
ITR	– Imposto Territorial Rural
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
PAF	– Programa de Apoio e Reestruturação ao Ajuste Fiscal dos Estados
PCASP	– Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PEF	– Programa de Estabilização Fiscal
PIB	– Produto Interno Bruto
PMAT	– Programa para Modernização das Administrações Tributárias Municipais
PROER	– Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	– Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
RCL	– Receita Corrente Líquida
RLR	– Receita Líquida Real
SFN	– Sistema Financeiro Nacional
SIDRA	– Sistema de Recuperação Automática
SIUP	– Serviços Industriais de Utilidade Pública
STN	– Secretaria do Tesouro Nacional
URV	– Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	TRIBUTAÇÃO, FEDERALISMO FISCAL E SISTEMA TRIBUTÁRIO	18
2.1	Teoria da Tributação	18
2.2	Federalismo Fiscal	21
2.3	Federalismo Fiscal: centralização e descentralização	25
2.4	Trajatória do Sistema Tributário Brasileiro	28
2.5	Federalismo Fiscal a partir da Constituição Federal de 1988	35
3	AS REFORMAS DOS ANOS 1990 E A LRF	39
3.1	O Plano Real e as Reformas	39
3.2	As Reformas nas Unidades Subnacionais	42
3.3	A Lei de Responsabilidade Fiscal	46
4	O MARANHÃO EM NÚMEROS	52
4.1	População, Produto Interno Bruto e Setores da Economia	52
4.2	Finanças Públicas Estadual e Municipal	63
5	FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES APÓS A LRF	70
5.1	Índice Firjan de Gestão Fiscal	70
5.1.1	Indicadores do IFGF de 2015.....	76
5.1.1.1	“IFGF Receita Própria”	76
5.1.1.2	“IFGF Gastos com Pessoal”	79
5.1.1.3	“IFGF Investimentos”	82
5.1.1.4	“IFGF Custo da Dívida”	85
5.1.1.5	“IFGF Liquidez”	88
5.2	Indicador de Realização de Receita Tributária	92
5.2.1	Os Resultados do IRRT.....	96
5.2.1.1	Arrecadação Tributária	98
5.2.1.1.1	Arrecadação tributária no período 1999/2012	98
5.2.1.1.2	Arrecadação tributária nos municípios com maior IRRT em 2012	102
5.2.1.1.3	Arrecadação tributária nos municípios com maior IRRT em 1999	109

5.2.1.1.4	<i>Arrecadação tributária nos municípios com menor IRRT em 1999 e 2012.....</i>	111
5.2.1.1.5	<i>Os maiores arrecadadores dos tributos sob exame em 2012</i>	113
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
	REFERÊNCIAS	124

1 INTRODUÇÃO

As relações do federalismo fiscal entre as esferas que compõem o Estado brasileiro sempre foram controversas e permeadas de divergências ao longo do tempo. Constantemente foi árido estabelecer quais políticas públicas eram de responsabilidade de qual dos entes federativos, e, especialmente, de onde viriam os recursos para o financiamento dessas ações governamentais.

Invariavelmente a União pautou essa configuração, na medida em que uma maior ou menor concentração de poder político na esfera central, muitas vezes resultado de um regime mais ou menos democrático, redundava por estabelecer uma maior afluência de recursos no Governo Federal, em demérito dos estados e municípios. Em outras ocasiões, sempre dependendo do arranjo político em vigor, e em razão da descentralização administrativa, os entes subnacionais foram aquinhoados com mais recursos.

Como exemplo de períodos de concentração de recursos e de atribuições, no governo central, tem-se: a Constituição de 1937 (Estado Novo de Getúlio Vargas) e o Ato Complementar nº 40/1966 (Governo Militar). Por outro lado, as unidades regionais usufruíram de uma maior parcela de recursos com a Constituição de 1891 (Proclamação da República) e com a Constituição de 1946 (restabelecimento do regime democrático).

Contudo, um marco decisivo no sentido da descentralização e compartilhamento de recursos, e da redistribuição de funções administrativas, foi a Constituição de 1988. Isso, novamente após governos autoritários, e tendo-se perspectiva da consolidação democrática.

A partir dessa Carta Política, e nos anos subsequentes, houve um intenso processo de repartição das receitas de forma mais equânime entre os entes federativos, de menor interferência da União nas receitas das demais esferas de governo, e, inclusive, os municípios foram guindados à categoria de membros federativos.

Portanto, verificou-se, a partir daí, uma extraordinária descentralização de receitas para estados e municípios. Contudo, estes entes também foram responsabilizados por novas políticas públicas. Dessa forma, se num primeiro momento os gestores subnacionais, notadamente os prefeitos, receberam mais receitas, na sequência, foram alvos de demandas da sociedade, em face de suas novas atribuições.

Importante corrente de teóricos tem se debruçado sobre aspectos que definem a modelagem de um sistema tributário. Ou seja, esse arcabouço deve alcançar temas como: progressividade (contribuinte com maior renda deve pagar mais tributos), benefício

(contribuinte deve pagar tributo conforme os serviços que recebe do Estado) e equidade (o ônus do pagamento do tributo deve considerar a capacidade financeira dos contribuintes).

Outro grupo de pesquisadores se deteve sobre o federalismo fiscal, ou seja, como são divididas, entre os estados federados, as responsabilidades sobre a gestão das políticas públicas e a obtenção das receitas para custear tais ações. Nesse assunto, inclui-se, a transferência de recursos entre as esferas de governo para que possam ser executados os serviços públicos, e a forma como deve ser executada a arrecadação dos tributos, se centralizada ou descentralizada. Sendo centralizada, o Governo Federal fica responsável por recolher os impostos; se descentralizada, as unidades subnacionais ficam encarregadas dessa tarefa.

No cenário nacional, a década de 1990 foi caracterizada por relevantes reformas associadas ao Plano Real, que forneceram estabilidade para a economia brasileira, marcada por surtos inflacionários nas décadas anteriores. Dentre esse grupamento de reformas, além daquelas no âmbito da União (monetárias, fiscais e privatizações), outras foram endereçadas para estados e municípios, já que havia o diagnóstico, de que parte deles, por décadas, não tinha o comprometimento com a disciplina fiscal. Essa circunstância acabou por solapar tentativas anteriores de estabilização econômica. Dessa forma, estados e município foram submetidos a medidas como: controle de gastos, refinanciamento de dívidas, privatizações e estímulo à ampliação das receitas próprias.

Nesse sentido, no início dos anos 2000, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que se constituiu num expressivo ato pela busca de obtenção da responsabilidade na gestão fiscal dos entes federados. Diversas inovações foram trazidas pela norma, entre elas: estabelecimento de demonstrativos fiscais e metas fiscais, reforço no planejamento governamental e imposição de limites para despesas com pessoal e endividamento.

A LRF, para estados e municípios, também trouxe grande ênfase no incremento das receitas próprias, a fim de que esses entes pudessem angariar recursos para arcar com suas políticas públicas, reduzir a dependência das transferências federais, além de serem partícipes e protagonistas do permanente esforço macroeconômico de consolidação das finanças públicas. Tudo isso, em um contexto de estabilização monetária que limitou a obtenção de receitas não convencionais, como emissão monetária imoderada, e em que houve uma maior disputa das unidades federadas por recursos.

Então, diante desse cenário tem-se como problema da pesquisa a seguinte questão: como os municípios maranhenses adequaram-se ao quadro de exigências da LRF? Tendo

como objetivo geral examinar como os municípios maranhenses adaptaram-se aos novos padrões de responsabilidade na gestão fiscal trazidos pela LRF, e, especialmente, se esses conseguiram elevar suas receitas próprias.

Logo, para atingir esse objetivo, serão utilizados dois índices: o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que compreende cinco indicadores e oferece uma visão mais abrangente sobre a gestão responsável das finanças das prefeituras; e o Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT), que se fixa mais detidamente no comportamento das receitas locais.

Dessa forma, o presente estudo tem relevância social, pois demonstra como os municípios maranhenses ajustaram-se aos requisitos fiscais impostos pela LRF. Ressalta-se que a histórica dependência das prefeituras pelas transferências de outros entes, não obstruiu a recente evolução na arrecadação de tributos próprios, constatação que pode ser útil aos gestores públicos, para a construção de uma nova perspectiva de gestão fiscal. Para a comunidade acadêmica, destaca-se a carência de pesquisas locais que esbocem o cenário da arrecadação de municípios maranhenses, diante dos padrões da LRF, podendo a partir de então desdobrarem-se novas frentes de investigações.

Assim, segmentou-se o presente estudo em seis capítulos, entre eles a presente introdução. No segundo capítulo, serão vistos aspectos teóricos sobre tributação, federalismo fiscal e a formatação do Sistema Tributário Brasileiro. No terceiro capítulo, descreve-se o ambiente econômico que vigorava nos anos 1990 no Brasil, as reformas implementadas nesse tempo, aquelas associadas ao Plano Real, a implantação do LRF e a série de regras trazida por essa norma, com o intuito de estabelecer uma gestão fiscal responsável. No quarto capítulo, apresentam-se números que traçam um painel da economia maranhense, tanto no aspecto do setor privado, quanto nas finanças públicas do Estado e dos municípios. No quinto capítulo, a partir da utilização dos índices, IFGF e IRRT, será verificado o cenário das finanças dos municípios e a performance das receitas próprias, após a LRF. Por último, no sexto capítulo, são expostas as considerações finais.

2 TRIBUTAÇÃO, FEDERALISMO FISCAL E SISTEMA TRIBUTÁRIO

Questões relacionadas à teoria da tributação e ao federalismo fiscal, além da formação histórica e atual do Sistema Tributário Brasileiro, especialmente a partir da Constituição de 1988, serão tratadas neste capítulo.

Inicialmente serão apresentados os fundamentos teóricos para a concepção de um sistema tributário considerado eficiente, em que são abordados temas como: equidade, benefício recebido, progressividade do sistema e caracterização dos impostos. Em seguida, será examinado o federalismo fiscal, ou seja, como são repartidas, entre as esferas da federação, as responsabilidades pela execução das políticas públicas e as fontes de recursos para financiá-las. No tópico seguinte, será ainda abordado se os tributos devem ser recolhidos pelo governo central ou pelos regionais. Ainda, será feito um breve histórico do Sistema Tributário Brasileiro e, por último, vai ser discutido o federalismo fiscal na Constituição de 1988.

2.1 Teoria da Tributação

Aspecto relevante na teoria das finanças públicas diz respeito à construção de um sistema tributário eficiente, conforme as premissas esboçadas pelas proposições econômicas. Musgrave e Musgrave (1980, p. 178), na visão de Pintos-Payeras (2008, p. 9-10), elencam que um sistema tributário ideal deve obedecer aos seguintes preceitos:

1. A distribuição do gravame tributário deve ser equitativa. Todos devem pagar sua “justa contribuição”;
2. Os impostos devem ser escolhidos visando à minimização de interferência com as decisões econômicas nos mercados, que na ausência dos tributos seriam eficientes. A posição de “excesso de gravame” deve ser minimizada;
3. Ao mesmo tempo, os impostos podem ser utilizados na correção de ineficiências do setor privado, desde que provem ser instrumentos operacionais adequados para fazê-lo;
4. A estrutura tributária deve favorecer a utilização da política tributária com relação aos objetivos de estabilização e crescimento;
5. O sistema tributário deve permitir uma administração eficiente e isenta de arbitrariedades, sendo ainda necessário que o sistema seja compreensível para o contribuinte;
6. Os custos administrativos e de atendimento às exigências tributárias devem ser tão baixos quanto for compatível com os outros objetivos.

O conceito de equidade, consoante Musgrave e Musgrave (1980 apud SILVA, 2005) está associado ao equilíbrio do sistema tributário em imputar o ônus de pagamento para os contribuintes, conforme a capacidade financeira destes em contribuir para a arrecadação de

recursos. A equidade pode ser compreendida de duas maneiras: uma horizontal e outra vertical. Pela primeira os contribuintes que têm idêntica capacidade contributiva devem receber o mesmo tratamento tributário; pela segunda, aqueles que estão em condições contributivas diferentes devem ser abordados diversamente. Dessa forma, pelo “princípio da capacidade contributiva” cada indivíduo deve contribuir para o sistema tributário de acordo com sua capacidade de pagamento, que pode ser apurada conforme três indicadores: renda, consumo ou estoque de riqueza.

Outro princípio a ser considerado no sistema tributário é o do “benefício”, pelo qual o contribuinte deve contribuir com os tributos de acordo com o benefício dos bens públicos que são colocados à sua disposição.

Herber (1983), em conformidade com Pintos-Payeras (2008), classifica o sistema tributário, ou mesmo um determinado imposto, em progressivo, regressivo ou neutro. A progressividade ocorre quando as alíquotas de contribuição para o sistema avançam mais rapidamente do que a renda. O sistema é regressivo quando a elevação da tributação ocorre de maneira menos proporcional do que o aumento da renda. A neutralidade se dá quando as alíquotas dos impostos e a renda sofrem incremento de modo proporcional.

A formatação do sistema tributário também deve considerar para qual esfera de governo vai ser atribuída a cobrança de determinado tributo, segundo as especificidades de cada imposto. Tiebout (1956), de acordo com Cossio (1998), prescreve que os níveis locais de governo devem ficar encarregados de tributar os bens imóveis – a exemplo dos impostos sobre propriedade de imóveis – pois há pouca expectativa de mobilidade dos contribuintes entre as unidades jurisdicionais, fato que favorece a cobrança desses tributos.

Outro aspecto a ser considerado, na instituição de tributação local, é a vinculação objetiva entre o contribuinte do imposto e o beneficiário do bem público ofertado. Assim, a cobrança de taxas sobre a utilização de serviços é indicada para as esferas municipais. Já a tributação sobre fatores móveis deve ser realizada e coordenada pelo governo central, pois impede que os governos locais implementem política tributária para atrair investimentos para suas regiões, e promovendo a predatória “guerra fiscal”.

Há ainda o argumento de que a centralização da tributação sobre os fatores móveis auxilia decisivamente no alcance dos objetivos gerais da política econômica estabelecida (GORDON, 1983 apud COSSIO, 1998). A tributação sobre produção e comercialização de bens é indicada para as instâncias intermediária e superior de governo, visto que pode ser instrumento de correção e/ou suavização dos desequilíbrios inter-regionais, pois existem bases de tributação aquinhoadas desproporcionalmente pela federação.

Brião (2006), tendo como subsídio as lições de Norregaard (1997), elaborou descritivo sobre quais tributos devem competir a determinado nível administrativo, segundo consta no quadro 1:

Quadro 1 - Tributos de governos locais e centrais

“Tributos dos governos locais”	“Tributos dos governos centrais”
Tributos que garantam receitas suficientes para financiar os gastos dos governos locais, a fim de evitar o desequilíbrio vertical;	Tributos que são fontes de recursos para os objetivos de estabilidade econômica e redistribuição de renda;
Tributos de bases imóveis;	Tributos de bases móveis;
Tributos não "exportáveis";	Tributos "exportáveis";
Tributos “transparentes” que incentivam a responsabilidade dos governos (accountability);	Tributos cobrados em bases desiguais nas diferentes regiões;
Tributos de fácil administração.	Grandes economias de escala na administração do tributo.

Fonte: Norregaard (1997, p. 54 apud BRIÃO, 2006, p. 24).

Dessa forma, de acordo com a lição de Norregaard, os tributos que devem caber aos governos locais (municipais) têm de ser suficientes para cobrir suas despesas; podem incidir sobre bases móveis; não devem ser transmitidos para outras unidades administrativas; necessitam ser transparentes, estimulando a responsabilidade dos governos; e, ainda, precisam ser de fácil administração. Por outro lado, os tributos geridos pelos governos centrais (nacionais) devem ser fonte de recursos que permitam a sustentação da estabilidade econômica e a distribuição de renda; podem incidir sobre bases móveis; admite-se que sejam exportáveis para outras esferas administrativas; é possível que sejam cobrados com alíquotas diferenciadas, em cada região; e requerem economias de escalas na administração tributária.

Ter-Minassian (1997), referenciado por Silva (2005, p. 128-129), examinando a tributação na configuração federativa, indica hipóteses para a adoção da distribuição da competência tributária entre as esferas de governo, a saber:

- i) os tributos federais devem compreender: “alta mobilidade da base de arrecadação”, pois, se impostos com essa característica fossem cobrados localmente implicariam em deslocamentos dos fatores de produção, gerando custos na eficiência para a federação; “forte sensibilidade à mudança do nível de crescimento da economia”, já que essa característica garante que o tributo seja um mecanismo relevante de estabilização da economia nacional; “bases de arrecadação relevantes e distribuídas irregularmente entre as diversas regiões e unidades federadas”, tendo em vista a hipótese de que tributos com tais feições, se arrecadados localmente, aprofundam as disparidades regionais e “tributos incidentes sobre o comércio exterior” devem ser auferidos pelo governo central, tendo em consideração que são ferramentas reguladoras das trocas internacionais e impactam na balança comercial; e
- ii) os tributos dos níveis locais de governo devem ter reduzida mobilidade da base de incidência ou serem aplicados como taxas, em que a comunidade paga por um determinado serviço prestado.

Brião (2006) esclarece que há três possibilidades de ser realizada a divisão tributária, conforme as esferas de governo. No primeiro caso, os governos subnacionais arrecadam toda ou a maior parcela das receitas e as repassa para a instância federal. Na segunda, o governo central faz o recolhimento tributário e entrega, para as demais esferas, mediante transferências, as receitas arrecadadas. Por último, existem tipos de fontes tributárias específicas para cada nível governamental, e complementarmente são realizadas transferências para suprir eventuais déficits nos orçamentos das unidades.

No modelo federativo há a possibilidade da instituição de três tipos de competências tributárias, conforme Rezende e Lobo (1985), citados por Silva (2005). O primeiro é a competência concorrente, que ocorre quando as diversas camadas administrativas podem exercer a tributação sobre as mesmas bases tributárias, estabelecendo inclusive alíquotas e possibilidades de isenções. No segundo, a competência é compartilhada, e cada esfera estatal reparte, mediante transferência, a arrecadação auferida sobre certa base de incidência, isto de acordo com critérios legislativos previamente estabelecidos. Por fim, pode ocorrer a competência tributária exclusiva, na qual cada ente federativo possui capacidade tributária exclusiva, consoante às suas bases fiscais.

Desse modo, como visto acima, foram apresentados pressupostos teóricos para a formatação de sistema tributário adequado, que implicam em conceitos como equidade, benefício, progressividade, caracterização dos impostos e o ente federativo a ser responsável pela cobrança de cada tributo. Em continuidade, serão abordadas teorias a respeito do federalismo fiscal.

2.2 Federalismo Fiscal

O termo federalismo, recorrentemente debatido em questões políticas e jurídicas, está associado ao modo como as nações se organizam internamente para distribuir encargos e prerrogativas entre suas unidades. No federalismo – diversamente do Estado unitário, onde há concentração de poder –, ocorre uma divisão de tarefas e faculdades entre cada uma das instâncias governamentais componentes de um país.

Segundo Silva (2001, p. 13):

O federalismo possui um sentido bastante amplo, mas, em linhas gerais, pode ser definido como um sistema em que todos os níveis de governo (federal, estadual ou municipal) exercem concorrentemente o poder de autoridade, sendo suas responsabilidades definidas na Constituição.

Dessa forma, no caso brasileiro, União, estados e municípios são responsáveis, constitucionalmente, por diversas funções e competências.

Conforme Vergolino (2013), o federalismo encerra dois aspectos: um jurídico e outro político. O primeiro alcança a organização político-administrativa do Estado, e o segundo aborda características institucionais e econômicas, que envolvem relações antagônicas e cooperativas entre os entes federados. Esse mesmo autor indica que o federalismo está assentado nos princípios da autonomia (que assegura autodeterminação e fortalecimento das unidades subnacionais) e da participação (que implica responsabilidade partilhada, pelos entes federativos, na gestão, inclusive a econômica, do país, e atrela, por consequência, o conceito da cooperação entre esses partícipes).

O federalismo fiscal diz respeito ao regime de organização do Estado que reparte, entre as várias esferas de governo, responsabilidades na provisão de bens e serviços para a população e, por outro lado, designa as fontes de receitas públicas para fazer face a essas atribuições. Oates (1991 apud SILVA, 2001) indica que o federalismo fiscal é caracterizado pela convivência de vários níveis de governo, que são responsáveis pelas decisões quanto aos dispêndios e a forma de arrecadação de recursos para suportar esses gastos.

Oliveira (1999 apud VERGOLINO, 2013, p. 10) entende que, nesse regime, o sistema tributário deve ser constituído para distribuir as receitas públicas entre as várias unidades e esferas administrativas, com o objetivo de atender às tarefas que são exigidas. Brião (2006, p. 16) admite que o federalismo fiscal: “refere-se à divisão dos encargos e responsabilidades entre os níveis de governo, de um lado e à divisão das receitas que cada ente federado obtém, ou seja, a repartição dos tributos arrecadados no país e a definição do sistema de transferências, de outro lado”.

O financiamento dos gastos públicos pode ser feito não somente por recursos próprios de cada unidade estatal, mas ainda mediante transferências financeiras entre esses entes (BRIÃO, 2006).

Santos (2006, p. 19-20) sustenta que Oates (1977) classifica essas transferências em condicionadas e não condicionadas. As condicionadas são aquelas em que o objeto de aplicação dos recursos tem um escopo específico, como, por exemplo, a construção de uma escola. Logo, o gestor que recebe o repasse não tem livre arbítrio para executar o gasto, fato que favorece a uniformização das políticas públicas executadas nacionalmente. Já as transferências não condicionadas, são desprovidas de destinação específica, garantindo maior liberalidade para a aplicação dos recursos. Circunstância em que é assegurada autonomia

gerencial aos entes subnacionais, conforme Cavalcanti, Prado e Quadros (1999), referenciados por Santos (2006).

Segundo Silva (2005, p. 130-131), Oates (1977) enceta o conceito de “correspondência imperfeita”, no qual considera a ocorrência de assimetrias nos vínculos entre campo de benefício, conjunto de preferências, mobilidade dos fatores produtivos, base e capacidade de financiamento. Assim, devem ser adotadas transferências entres os níveis estatais para mitigar falhas do sistema. Tais repasses financeiros são justificados por três razões: “externalidades”, “compensações” e “redistribuição de renda”.

As “externalidades” estão associadas à retificação, de custos ou benefícios, ocasionados pelo funcionamento do sistema econômico, quando ocorrem impactos externos, positivos ou negativos, de uma esfera governamental sobre a outra. Por isso, devem ser concedidas transferências entre as unidades para corrigir essas disfunções. As “compensações” ocorrem quando a arrecadação tributária é feita por uma esfera superior – estadual ou federal –, por motivo de eficiência econômica, contudo são realizadas transferências compensatórias para aquelas instâncias inferiores, que deixaram de efetivamente arrecadar os tributos, mas vão executar gastos. A “redistribuição de renda” via transferências, intenta suavizar as desigualdades fiscais dos governos federativos, produzidas por disparidades no nível de desenvolvimento das economias e tamanho da base tributária.

Ter-Minassian (1997), ainda de acordo com Silva (2005, p. 131-132), propõe que as transferências fiscais intergovernamentais podem ser viabilizadas por “cotas” e “concessões”. As “cotas” (“revenue sharing”) são transferências que estão regulamentadas em legislação, podem ser custeadas por impostos específicos ou fundos de recursos públicos e podem ter duas naturezas: “compensatórias” ou “redistributivas”. As “compensatórias” têm a característica de transferir valores entre bases tributárias diferentes, tendo em vista que uma arrecadação pode ser efetivada em uma determinada unidade federal, mas por outro ente, dotado de uma maior capacidade técnica para essa atividade. Nas “redistributivas”, os recursos são repassados de uma esfera para outra, no intuito de balancear as condições socioeconômicas das regiões, levando em consideração critérios como renda, população e disponibilidade de bens públicos.

As “concessões” (“grants”) estão associadas à implementação de políticas públicas específicas, não necessitam de uma concessão legal própria e são oriundas de acordos entre as unidades envolvidas. A esfera que faz o repasse tem autonomia para definir o valor da transação e os requisitos necessários para o feito. Essas condições ditadas pelas esferas repassadoras das quantias podem envolver a performance das unidades receptoras

sobre programas determinados, ou compreender preceitos de arrecadação, endividamento ou transparência na gestão fiscal.

Uma peculiaridade a realçar no federalismo fiscal é a questão dos equilíbrios vertical e horizontal. O primeiro refere-se à relação mantida entre os níveis de governo (federal, estaduais e municipais) que são encarregados por procedimentos de arrecadação de receitas e execução de dispêndios. O outro se caracteriza pelo convívio entre esferas de governos que estão no mesmo patamar. Desses conceitos, podem resultar o desequilíbrio vertical, que é marcado pela diferença entre receitas e despesas em unidades de diferentes planos governamentais, e o desequilíbrio horizontal, que é a incapacidade de gerar receitas para cobrir suas respectivas despesas, isso em jurisdições de uma mesma camada da federação. Então, se na federação são detectados esses tipos de desequilíbrios, para coibi-los, surge a necessidade de empregar instrumentos de financiamento de uma esfera federativa para outra, isso na forma de transferências de recursos (SHAH, 1991 apud SILVA, 2001).

Gasparini e Miranda (2011) avaliaram um conjunto de autores que encontram aspectos positivos e negativos nas transferências para a eficiência arrecadatória. Dessa forma, Schwallie (1989), Alfirman (2003) e Dahlenberg et al. (2007) propugnam que a concessão de transferências das esferas receptoras, sem a correspondente avaliação do patamar arrecadatório, pela unidade transferidora, pode levar à ineficiência do sistema de recolhimento de tributos. Esse fenômeno ocorreria por um conjunto associado de fatores presentes nas entidades subnacionais: bases tributárias reduzidas e ineficiência, ou negligência, no empreendimento de arrecadação. Nesse cenário, é mais cômodo para o gestor local angariar recursos mediante transferências do que buscar receitas próprias, que em muitos casos redundam em esforços ineficientes e desgaste político junto à comunidade.

Em sentido oposto, Dahlby (2008), ainda conforme Gasparini e Miranda (2011), argumenta que as transferências, se utilizadas adequadamente, podem reduzir a ineficiência na arrecadação. Isso ocorreria porque, em unidades administrativas em que a economia local é modesta, a base tributária é restrita e a população é espalhada pelo território, a ausência de mecanismos de transferências compele os gestores regionais a arrecadar mesmo que a um elevado custo marginal. Dessa forma, com a destinação de repasses financeiros, há a tendência de elevação da tributação eficiente (com menor custo marginal). Gasparini e Miranda (2011, p. 316) sentenciam: “O que aparentemente seria um incentivo das transferências a um relaxamento fiscal representaria, na verdade, uma decisão racional de utilizar a tributação até o ponto em que seu custo marginal de arrecadação se equipararia à receita marginal”.

Por fim, Gasparini e Miranda (2011, p. 316) realçam o tema dos desdobramentos das transferências sobre o contexto fiscal dos governos subnacionais (“soft budget constraint”). Eles ressaltam que Qian e Roland (1998) e Goodspeed (2002) alertam que a disponibilização de recursos para auxiliar esferas locais redundam em estímulos para a irresponsabilidade fiscal, tanto na forma de ineficiência nos gastos, quanto no relaxamento da arrecadação própria.

Ter-Minassian (1999) e Shah (2000), citados Silva (2005, p. 132-133), afirmam que no federalismo fiscal são identificados quatro pressupostos essenciais para a coordenação e harmonização do sistema fiscal:

- i) clareza na definição da destinação das receitas e responsabilização dos gastos governamentais;
- ii) mecanismos de transferências com regras claras, estáveis e transparentes;
- iii) incentivo ao esforço fiscal;
- iv) fixação de regras limitadoras do endividamento dos governos central e subnacionais.

Foram abordadas neste item as questões que envolvem o federalismo fiscal, ou seja, como são distribuídas, entre os estados federados, as responsabilidades e receitas públicas entre as diversas esferas administrativas de governo. Tratou-se, ainda, sobre as transferências de recursos entre as unidades de governo para a implementação de serviços públicos. A seguir, será visto como foi sendo estruturado o Sistema Tributário Brasileiro no tempo.

2.3 Federalismo Fiscal: centralização e descentralização

A teoria econômica referente ao federalismo fiscal, ainda detém seus estudos, e esboça um conjunto de argumentos, sobre o modo como a arrecadação de receitas e provisão de bens e serviços deve ser feita pelas esferas de governo, ou seja, de forma centralizada ou descentralizada. Um grupo de autores constrói alegações de que a centralização seria o modelo mais eficiente, enquanto outro advoga pela descentralização.

Chalfun (2005, p. 135-136) destaca que autores como Tanzi (1996), Ter-Minassian (1997) e Prud’homme (1995) abordam três tipos de problemas mais evidentes trazidos pela descentralização: “i) dificulta o alcance da estabilidade econômica; ii) tende a limitar o nível da atividade econômica; e iii) pode dificultar a harmonia na esfera regional”.

A respeito desses entraves, tais teóricos afirmam que, em relação à competência tributária, o recolhimento do imposto sobre a renda e das contribuições para a seguridade social, se realizado localmente, ou seja, de modo fragmentado, tende a comprometer a eficiência e a coordenação dos instrumentos de estabilização automática e de controle das flutuações cíclicas da atividade econômica.

Argumentam que a descentralização chega até mesmo a resultar na falta de controle sobre o endividamento das unidades subnacionais, mediante a incapacidade dessas em honrar seus passivos, fato que gera o desequilíbrio no tesouro do governo central. Isso, pois, eleva o déficit e reduz a capacidade de administração orçamentária, resultando em pressões por busca de novos recursos, que têm caráter inflacionário. Esses autores defendem ainda que o governo central deve exercer rigoroso controle sobre os valores destinados aos investimentos de capital, realizado pelas esferas locais, tendo em vista que esses recursos são escassos, especialmente em nações menos desenvolvidas, e têm elevado poder de dinamizar a economia. Tal posição evitaria ainda a competição por recursos entre as diversas unidades federativas, por intermédio de endividamento ou elevação de tributos.

O grupo de estudiosos advoga que a centralização tem a capacidade de suavizar o desequilíbrio econômico e fiscal entre as diversas regiões. Segundo os autores, diferenças de renda e riqueza também podem ser exacerbadas pela descentralização, visto que regiões de bases tributárias amplas gozam de mais capacidade para obter desenvolvimento social, do que aquelas com menor pujança econômica, fato que redundaria numa desarmonia federativa. Também atribuem à descentralização uma concorrência entre as esferas locais pela mão-de-obra, empregos e investimentos, cenário que não é necessariamente compatível com os interesses da federação, especialmente em relação à estabilização e à integração regional.

Musgrave (1959), conforme Brião (2006), aponta alguns pressupostos que afiançam a centralização:

- i) unificação dos objetivos nacionais;
- ii) coordenação mais eficiente do setor público;
- iii) maior coerência e eficiência das políticas macroeconômicas e redistributivas; e
- iv) ganhos de escalas no que se refere à produção de bens públicos.

Em via oposta, outra corrente de formuladores econômicos esgrima que a descentralização fiscal é o modelo mais eficiente de promover a adequada condução da

política de desenvolvimento equilibrado dos países. Sobre esses autores, Chalfun (2005, p. 138) assegura:

Os que defendem a descentralização afirmam que esta funciona como uma resposta direta à ineficiência dos governos centrais em prover, em quantidade e qualidade, bens e serviços públicos que apresentam maior conformidade com os padrões de renda e preferências dos cidadãos. Em linguagem microeconômica, significa uma melhor aproximação à condição de equilíbrio entre custos e benefícios marginais.

Chalfun (2005, p. 139) enumera que Olson (1969) e Oates (1972) propugnam a “equivalência fiscal” (vertical e horizontal), segundo a qual as esferas administrativas federal, estaduais e municipais entregam aos cidadãos determinada cesta de bens e serviços públicos, e esses devem ser tributados, num montante equivalente à quantidade recebida. Em sendo verificado que a equivalência fiscal não está vigorando, como no caso de uma esfera governamental que recebe tributo por um serviço que está sendo prestado por outra, é necessário que sejam estabelecidas transferências governamentais para restaurar o equilíbrio (equivalência vertical). A equivalência fiscal horizontal trata do equilíbrio entre unidades federais de um mesmo patamar (municípios e estados), no sentido de investigar se ocorre “transbordamento de benefícios” no fornecimento de bens públicos, que ultrapassam as fronteiras de um município, ou de um estado, para outros contíguos a esses.

Musgrave (1939; 1983) e Oates (1972; 1998; 1999), conforme Chalfun (2005), admitem ainda que há uma associação, mesmo que indireta, entre descentralização e crescimento, mediante a eficiência econômica. Esse fenômeno se daria porque os governos locais:

- i) identificam com maior eficiência as reais necessidades da população, dada a proximidade com os beneficiários finais dos serviços públicos; e
- ii) direcionam recursos para ofertarem bens e serviços que impactam apenas localmente na região.

Tiebout (1956, p. 3) entende que os cidadãos, em situação de perfeita mobilidade, vão preferir residir no município onde usufruam de uma combinação mais satisfatória – quantidade e qualidade – de determinada cesta de bens públicos ofertada pela Administração (“indivíduos votam com os pés”). Esses bens públicos, contudo, têm que ter natureza local, a exemplo da coleta de lixo, pois bens com características nacionais, como defesa, não estão sujeitos a esse sistema.

Silva (2005, p. 121) expõe que Oates (1977), mediante seu “Teorema da Descentralização”, estabelece que ocorre maximização da eficiência econômica da ordenação

fiscal quando há uma relação estreita entre os serviços ofertados pelo governo e as preferências dos cidadãos que os financiam. Então, o governo central deve fornecer bens em que o consumo seja uniforme, isso no que se refere às preferências e ao volume demandado no território da União. Dessa forma, os governos estaduais ficariam encarregados dos bens conforme as preferências regionais, e os locais proveriam aqueles bens cuja característica da demanda fosse particular para cada comunidade.

Bird (1986 apud GASPARINI; MIRANDA, 2011, p. 315) aponta que existem dois requisitos mínimos para que os governos locais exerçam adequadamente suas funções. O primeiro é a capacidade dessas esferas governamentais arrecadarem adequadamente suas receitas; o outro é que a distribuição vertical das bases tributárias deve inibir movimentos de produtos e capitais que levem à ineficiência e perda de bem-estar, a exemplo das “guerras fiscais” promovidas pelas unidades federativas na busca de captura de mais receitas ou investimentos.

Portanto, nesta etapa, foram vistas teorias acerca do federalismo fiscal, especialmente sobre como deve ser procedida a cobrança tributária. Ou seja, de forma centralizada, pelo governo central, ou descentralizada, pelas unidades subnacionais de governo. A seguir será abordada a formação do sistema tributário brasileiro.

2.4 Trajetória do Sistema Tributário Brasileiro

Neste item do trabalho, será feito um resgate histórico da formação do Sistema Tributário Brasileiro, verificando-se como foram sendo distribuídos os tributos entre as unidades da federação, com especial atenção para a esfera municipal. Como esta recebeu maior ou menor competência para instituir impostos que pudessem gerar recursos próprios, de acordo com o momento econômico e político enfrentado pelo país, contexto que é determinante para essa divisão.

O Sistema Tributário Brasileiro, conjunto de normas que congrega regras atinentes ao exercício da tributação e obtenção de receitas pelo Estado nacional, por óbvio, sofreu significativas alterações ao longo do tempo. É importante realçar que a configuração desse ordenamento está absolutamente condicionada a aspectos econômicos, políticos e sociais, que vigem em determinado período. Ou seja, se o Estado é unitário ou federativo; se as atividades econômicas estão mais concentradas nas cidades ou no campo; se o comércio exterior é mais intenso ou não; se o país atravessa um regime democrático; e, especialmente, qual a quantidade e a qualidade dos serviços públicos colocados à disposição da sociedade.

No período colonial, até o ano de 1834, o Brasil tinha como tributos mais relevantes o quinto, os direitos régios – imposto de exportação – e os dízimos reais, que era uma taxa incidente sobre a propriedade da terra. A carga de impostos era considerada demasiada, a cobrança era feita de forma extorsiva e desregrada e a maioria do produto da arrecadação era enviada para a metrópole portuguesa. Em 1834, com a implantação do Ato Institucional de 12 de agosto, ou a Lei nº 16, são fundados os eixos do sistema tributário (AMARAL, 2012).

A partir da Proclamação da República, a Constituição de 1891 aumentou a autonomia política-administrativa das antigas províncias, que foram denominados estados-membros. Foi implementada a separação de fontes tributárias, e houve a especificação dos impostos de competência da União e dos estados. Essa Carta outorgou a estes o poder de tributar, atribuindo-lhes os impostos sobre imóveis urbanos, sobre profissões, sobre transmissão de propriedade e de exportação de mercadorias, que fossem produzidas em seus territórios.

Ademais, a Constituição de 1891 delegou aos estados também a capacidade de cobrar taxas e contribuições referentes a serviços prestados. A autonomia dos municípios, apesar de garantida constitucionalmente, nunca se converteu em realidade, tendo em vista a insuficiência de recursos financeiros, além da ingerência sobre a nomeação de prefeitos. Neste período, a principal fonte de receitas era o comércio exterior, e o imposto de importação, atribuído à União, e o de exportação aos estados, eram responsáveis pela maior parte da arrecadação tributária. A União ficou com o imposto de importação, taxas de correios e telégrafos federais, os direitos de entrada, saída e estadia de navios e taxas de selo.

Com a Primeira Guerra Mundial, os fluxos de comércio internacional foram prejudicados, e as receitas tributárias oriundas dessas transações esmaeceram, obrigando o governo a direcionar, nos anos 1920, sua arrecadação para o mercado interno, mediante imposto federal sobre o consumo, sobre vendas mercantis e sobre renda. Nesse período, a União detinha os impostos de importação, de selo e de direitos de entrada e saída de navios, e os estados ficaram responsáveis pelos impostos sobre transmissão de propriedades, indústrias e profissões, imóveis rurais e urbanos e selos sobre negócios de sua economia.

Cossio (2002, p. 27) entende que: “Em suma, carga tributária baixa e altamente dependente das transações com o exterior, grau de descentralização elevado e predomínio da tributação indireta foram as características relevantes do sistema tributário durante o período 1900 – 1930”.

A Constituição de 1934 persistiu na linha da garantia da autonomia dos estados e buscou novamente proporcionar maior independência aos municípios. Para estes últimos, foram outorgados os impostos sobre propriedade urbana e renda de imóveis rurais, diversões públicas e licenças e, ainda, a possibilidade de cobrança de taxas sobre serviços municipais e a prerrogativa de participar de parte da arrecadação do imposto estadual sobre indústria e profissões e de novos tributos que vierem a ser criados por estados e pela União, com base na competência residual.

Os estados ficaram com diversos impostos, entre eles, os que incidiam sobre vendas e consignações, propriedade territorial, exceto a urbana, transmissão de propriedade “causa mortis”, transmissão de propriedade imobiliária “inter vivos”, exportação das mercadorias, indústrias e profissões, além de poder cobrar taxas sobre serviços estaduais.

Já a União coube impostos como os de importação, de consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor de explosão, de renda e proventos e de transferência de fundos para o exterior. Em um ambiente de significativo crescimento da economia e da industrialização e a incorporação de camadas de novos trabalhadores ao ramo industrial, a tributação doméstica ganhou significativa importância.

Sob o Estado Novo de Getúlio Vargas, e em regime arbitrário, a Constituição de 1937 refreou o movimento de descentralização de competências tributárias, políticas e administrativas para as unidades subnacionais, especialmente no caso dos municípios, e promoveu uma centralização de funções para a União. Em relação aos tributos municipais, foram preservadas as competências da Carta antecedente, com exceção da subtração do imposto sobre a renda dos imóveis rurais. Ainda foi conservada a participação dos entes municipais na receita do imposto estadual sobre indústrias e profissões, entretanto foi removida a partilha dos impostos estaduais oriundos de competência residual. Dos estados, foi retirado o imposto sobre consumo dos combustíveis, que desde então passou para a União.

No início de 1946, aproximadamente 60% da receita tributária dos estados vinham do imposto de vendas e consignações; no caso dos municípios, os tributos mais expressivos permaneciam sobre indústrias e profissões e o predial, que significavam aproximadamente 40% e 30% das receitas, respectivamente (VARSANO, 1996).

Novamente sob a égide do regime democrático, a Constituição de 1946 promoveu uma reacomodação das funções administrativas entre as esferas de poder, porém sem variações significativas no rol e na distribuição de tributos. No que concerne aos tributos, os municípios permaneceram com aqueles que detinham anteriormente e foram aquinhoados com a adição do imposto sobre indústria e profissões, que eram de competência estadual, e

com outro sobre atos de sua economia e assuntos de sua competência, além de poderem instituir contribuições de melhorias e taxas.

Os municípios ainda participavam da arrecadação do imposto sobre a renda e sobre os combustíveis e tiveram revigorada a partilha nos tributos de competência residual dos estados. Estes tiveram sua competência em relação aos impostos sobre exportação reduzida em 50%. A União ficou com impostos sobre a produção, comércio, importação e exportação de combustíveis, entre outros.

Uma inovação dessa constituição foi a instituição de transferência de receitas da União para os municípios, com a destinação de 10% do imposto de renda para as unidades locais. Sobre a Lei Maior de 1946, Silva (1992, p. 24) assevera que: “[...] pautou-se pela busca da descentralização através de uma tendência municipalista”.

O ambiente das finanças federais veio se deteriorando desde o final da década de 1940, em um quadro em que as receitas tinham dificuldades para cobrir as despesas, e grande parte da carga tributária incidia mais significativamente sobre as indústrias. Mais uma vez, em 1965, a autonomia administrativa das unidades federativas sofre retrocesso, pois o regime militar estabelece nova centralização de competências.

A Emenda Constitucional nº 18/1965, bem como o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), realizaram profunda modificação no ordenamento tributário, pulverizando o texto da Constituição de 1946. Os municípios ficaram com a possibilidade de auferir receitas com os impostos sobre propriedade rural e territorial urbana e sobre serviços de qualquer natureza, exceto aqueles da União e dos estados, além da capacidade de arrecadar taxas e contribuições de melhorias. Participações em imposto sobre a renda, sobre combustíveis minerais e energia elétrica e territorial rural também foram referendadas aos municípios (PALOS, 2006).

Nesse sentido de centralização, o Ato Complementar nº 40/1966 restringiu de 10% para 5% os índices de arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), que seriam entregues aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM). Por outro lado, foi instituído o Fundo Especial (FE), que contava com 2% da arrecadação desses dois tributos e poderia ser utilizado livremente pela União. Os estados ficaram com os impostos sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e o Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Já para a União ficaram: o Imposto sobre o Comércio Exterior, Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto Único, Imposto de Renda e Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF).

Contudo, a reforma dos anos 1960 teve o mérito de arquitetar um verdadeiro sistema tributário, vinculado a propósitos econômicos, que pudesse sustentar a estratégia de crescimento do país engendrada pelos militares que ocupavam o poder. Varsano (1996, p. 9) sobre essa reestruturação, afirma:

Assim, o objetivo fundamental do sistema tributário foi elevar o nível de esforço fiscal da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico.

Por seu lado, Giambiagi e Além (2008, p. 246) entendem que sobre a reformulação do sistema tributário da década de 1960: “O principal aspecto modernizador da reforma foi a mudança da sistemática de arrecadação, priorizando a tributação sobre o valor agregado, em vez de ‘em cascata’ – referente a impostos cumulativos”.

Após mais de 20 anos de regime ditatorial, em um cenário de deterioração da economia, com elevação inflacionária e constantes desarranjos orçamentários, a Constituição Federal de 1988 realiza nova reformulação no Sistema Tributário Nacional, onde são privilegiadas alterações nas distribuições de recursos financeiros, a despeito da modernização e racionalização do aparelho arrecadatório. Ao contrário do ocorrido na reforma da década de 60, liderada por técnicos especializados, o novo modelo tributário foi movido por anseios políticos, encaminhado por parlamentares, obstinados por realizar uma descentralização de receitas.

Assim, foi privilegiado o aspecto distributivo, com o objetivo de repartição das receitas de forma mais equânime pelos entes federativos. Algumas formas de interferências do governo central nas receitas das outras esferas de governo foram eliminadas, como a vedação da concessão de isenções fiscais pela União aos impostos estaduais e municipais. Nessa constituição, os municípios são elevados, legalmente, à categoria de membros federativos, condição na qual podem usufruir de autonomia política, administrativa e financeira (VASARNO, 1996).

Com a intenção de conter a perda de receitas para as unidades subnacionais e enfrentar seu desequilíbrio fiscal, a União adotou esquemas de tributação em que não havia a partilha de tributos com esses entes, como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). O aspecto danoso dessas contribuições para a economia é que elas não são compensáveis a cada fase da operação, provocando oneração na carga tributária total.

Sobre as modificações introduzidas pela nova ordem constitucional, Cossio (2002, p. 35) sentencia:

Em realidade, a Constituição de 1988 incentivou o aumento da carga tributária não por ter promovido uma melhora da qualidade do sistema que permitisse uma administração mais eficiente, mas sim por ter alterado as relações intergovernamentais de forma a provocar a reação do Governo Federal que, no intuito de recuperar as suas perdas do novo pacto federativo, promoveu um aumento sem precedentes da sua carga tributária.

O Sistema Tributário Nacional a partir da Constituição de 1988 ficou composto por cinco tipos de tributos: impostos, taxas, contribuições de melhorias, contribuições especiais e empréstimos compulsórios, que podem ser cobrados pelos entes federativos. Os impostos são cobrados sem nenhuma contraprestação de serviço específica. As taxas, para serem auferidas, necessitam ter como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de um serviço público. As contribuições de melhoria podem ser instituídas para fazer face ao custo de realização de obra pública, que enseje a valorização imobiliária. As contribuições especiais são mistos de taxas e impostos e que, mediante delegação, são arrecadadas por organizações que são beneficiadas por elas, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e entidades profissionais como os Conselhos Regionais de Economia (CORECONS). Por fim, os empréstimos compulsórios são instituídos para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, ou no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

Em relação à competência de cada ente federativo para a instituição de impostos, esta ficou assim distribuída:

- a) União: Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (IOF), Imposto sobre a Importação (II), Imposto sobre a Exportação (IE) e Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) – este último ainda não regulamentado;
- b) Estados: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de Transmissão “Causa Mortis” e Doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e

- c) Municípios: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto por Transmissão “Inter Vivos”, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS).

Especialmente quanto aos municípios, tem-se o seguinte detalhamento para cada um dos impostos de suas competências:

- a) Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU): tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, localizado na zona urbana do município. Sua base do cálculo é o valor venal do imóvel, e o contribuinte é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. Ele ainda poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes, de acordo com a localização e o uso do imóvel.
- b) Imposto por Transmissão “Inter Vivos”, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis (ITBI): tem como fato gerador a transmissão de bens imóveis, por ato oneroso. Sua base de cálculo é o valor venal dos bens imóveis transmitidos, e o contribuinte é qualquer uma das partes da operação de transmissão de bem imóvel, apesar de geralmente ser o adquirente do bem.
- c) Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS): tem como fato gerador a prestação de serviços que integram lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003. Sua base de cálculo é o preço do serviço, e o contribuinte é o prestador dos serviços.

Os municípios ainda participam de porcentagem da arrecadação de impostos federais e estaduais. No caso da União, os municípios recebem entre 50% a 100% do ITR e 100% do IR pago pelos servidores públicos municipais. Em relação aos estados, os municípios têm direito a 50% do IPVA sobre os veículos licenciados em seus territórios e 25% do ICMS.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é outra importante fonte de receita dos municípios. Atualmente, esse fundo é composto de 24,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI. Entre outras receitas, os municípios ainda podem se valer das chamadas transferências voluntárias (convênios ou contratos de repasses), que são montantes transferidos pela União ou pelos estados, sob determinadas condições, para a execução de um objeto específico, como uma obra ou a compra de um bem.

Como visto, no decorrer do tempo, de acordo com o momento político e econômico do país, os municípios receberam maior ou menor competência tributária, isso

também em consonância com a centralização ou descentralização administrativa em vigor. É de se realçar que, após a Constituição de 1988, os municípios tiveram ampliadas, consideravelmente, suas fontes e possibilidades de obtenção de receitas. Nesse cenário, a expectativa é que o montante das receitas próprias municipais experimente significativa elevação, tanto em decorrência da quantidade de tributos outorgada às prefeituras, a partir de 1988, quanto pela restrição de recursos nas esferas superiores de governo, circunstância que dificulta as transferências intergovernamentais.

2.5 Federalismo Fiscal a partir da Constituição Federal de 1988

O desenvolvimento do federalismo fiscal no Brasil guarda estrita relação com o sistema político vigente, especialmente com o maior ou menor grau de centralização administrativa experimentado. Isso numa situação similar com o ocorrido com o sistema tributário.

Serra e Afonso (1999, p. 5-6) identificam quatro momentos distintos de concentração e desconcentração das receitas e funções entre União, estados e municípios, antes da Constituição Federal de 1988. São eles:

- i) entre os anos de 1891 a 1930, período da República Velha e da economia baseada na atividade primária de exportação do café, o governo central detinha pouca força em relação aos outros entes, notadamente os estados;
- ii) de 1930 a 1946, sob a égide do autoritarismo de Vargas e da depressão da economia global, houve sensível centralização das ações da União, fato que possibilitou a unificação do mercado interno e forneceu as bases para a industrialização nacional;
- iii) depois da Constituição de 1946, sob regime democrático, o país voltou a experimentar uma nova fase descentralista; e
- iv) após a instalação da ditadura em 1964, nova fase de centralização, com a edição de uma reforma fiscal que aglutinou receita e gastos na União.

Com a Constituição Federal de 1988, o país volta a viver um novo momento em seu federalismo fiscal, com a desconcentração de receitas e novas atribuições para as esferas regionais de governo. Apesar de que já houvesse um movimento crescente, em vigor desde a década de 70, de descentralização de receitas para estados e municípios, como a elevação da cota repassada no Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Na nova Constituição, estados e municípios alcançaram um novo status federativo, com a possibilidade de instituição

de novos tributos e o alargamento do conjunto das políticas públicas sob suas responsabilidades. Os municípios foram reconhecidos como verdadeiros membros da federação, tendo igualdade, com os outros entes, em direitos e deveres, e não estando mais sujeito ao controle administrativo do estado no qual está localizado.

Serra e Afonso (1999) acreditam que, se a Carta Política de 1988 foi eficaz ao discriminar as receitas tributárias e as repartições dessas, para cada um dos entes estatais, o mesmo não ocorreu com as suas incumbências. Sobrando margem para atuação concomitante dos níveis governamentais, e em muitos casos causando prejuízos para a sincronização e a execução das atividades públicas. Serra e Afonso (1999, p. 15) asseveram:

[...] há superposição de ações em algumas áreas e carência em outras, o governo central não tem conseguido exercer satisfatoriamente sua função de coordenação e os governos subnacionais adotam políticas exageradamente autônomas. Se a União ou mesmo alguns estados, por um lado, encolhem sua participação nos investimentos e programas de duração continuada, por outro, não transferem pessoal e bens para as unidades estaduais ou locais, o que gera, “ceteris paribus”, um aumento não previsto das despesas públicas agregadas.

Rigolon e Giambiagi (1999, p. 123) entendem que, além da União ter perdido fatia significativa do “bolo tributário” para estados e municípios, sem a conexa delegação de responsabilidades na gestão de funções de governo, os entes regionais elevaram rapidamente seus gastos, dado ao súbito aparecimento de novas receitas, como também passaram a despende acima de suas disponibilidades orçamentárias.

Com a forte transferência de receitas para as unidades subnacionais, resultado do compartilhamento de capitais via fundos de participação e tributos, a União tentou defender-se da perda de arrecadação mediante a instituição e/ou majoração de contribuições que não são partilhadas, como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Rezende (1995, p. 3) também aponta que a queda de receitas fez a União valer-se do aumento das contribuições não repartidas com os outros entes, e ainda que os fundos de participação definham:

É verdade que o impacto inicial da Constituição de 1988 foi negativo para a União, do ponto de vista da disponibilidade de recursos fiscais, e positivo para estados e municípios, principalmente para estes últimos. Todavia, essa situação foi sendo modificada posteriormente em decorrência do aumento da receita das contribuições sociais e da perda de dinamismo das arrecadações do IR e do IPI que compõem a base dos fundos repassados a estados e municípios.

Certo é, que a partir da Constituição de 1988, o federalismo fiscal brasileiro ganhou um novo esboço, com o forte incremento de receitas direcionadas para estados e

municípios, sem o estabelecimento adequado de novas atribuições, e a União, por sua vez, buscou reverter as perdas, mediante o uso de expedientes como a elevação das fontes de recursos não compartilhados, a exemplo das contribuições.

Mendes (2005, p. 457-460) traça um elenco de características próprias do presente federalismo brasileiro:

- i) importância do poder local nas decisões federais: dado que os parlamentares federais têm forte vínculo político-eleitoral com suas bases regionais, eles procuram atrair recursos federais para seu eleitorado;
- ii) “competição predatória”: presença de guerra fiscal entre os estados na busca por novos investimentos, situação que acaba por depreciar a capacidade arrecadatória dessas unidades;
- iii) restrição orçamentária fraca: o governo central periodicamente socorre os governos locais com auxílios financeiros, fato que acaba induzindo os estados e municípios a um comportamento fiscal pouco responsável;
- iv) descentralização e desequilíbrio fiscal do governo central: em razão da forte descentralização de recursos para as unidades subnacionais, a União pode ficar sem meios suficientes para realizar suas atividades de estabilidade econômica e recorre a novas fontes de receitas que não sofrem partilha com os outros entes, como as contribuições sociais;
- v) efeito “flypaper”, captura e ineficiência: o extenso volume de recursos transferidos para os governos regionais ocasiona uma tendência de ampliação do setor público sobre a economia, já que o montante transferido transforma-se em despesas e não representa corte de tributos locais. Municípios que têm recursos em abundância, como os advindos dos royalties de petróleo, tendem a realizar gastos supérfluos, como altos salários dos servidores e obras desnecessárias, ou têm gestões ineficientes, com uma relação precária entre receita total e serviços públicos disponibilizados; e
- vi) competição vertical: nas áreas de atuação conjunta das três esferas de governo, e que não há coordenação e legislação satisfatórias, como no caso da assistência social, há tendência de que sejam oferecidos os mesmos serviços para semelhantes parcelas da população, a exemplo de programas de geração de emprego e renda e bolsas assistenciais.

Serra e Afonso (1999, p. 18) enfatizam que, no federalismo fiscal nacional, a União, a partir de uma atuação pouco rígida em relação às unidades locais, gerou uma gestão fiscal irresponsável:

A grande questão para a federação brasileira passa a ser, portanto, como conciliar a descentralização fiscal, maior ou menor, com os objetivos nacionais e racionais da política econômica? Aqui, a resposta tende a ser até mais complexa do que em alguns outros países, em razão de uma peculiaridade: diferentemente do que acontece em federações, como a norte-americana, a União brasileira sempre atuou (sem exceções) como “emprestadora de última instância” (lender of last-resort) de estados e municípios em situação de falência, induzindo-os, portanto, a um comportamento fiscal mais permissivo.

Portanto, viu-se que, sob a ordem constitucional de 1988, com o presente federalismo fiscal, os governos subnacionais foram aquinhoados com novas fontes de receitas, sejam próprias ou por transferências. Contudo, a esses entes também foram atribuídas novas

responsabilidades administrativas, apesar de não ter ocorrido um adequado ajuste entre essas receitas e encargos. Dessa forma, os municípios foram contemplados com receitas, que necessitam ser eficientemente geridas, para atenderem a contento suas novas atribuições. Pois, se num primeiro momento os gestores municipais depararam-se com mais receitas, logo em seguida, certamente, serão cobrados pelas demandas da sociedade, que foram ampliadas.

3 AS REFORMAS DOS ANOS 1990 E A LRF

O ambiente que permeou a economia brasileira na década de 1990, notadamente na área das finanças públicas, e o conjunto de reformas empreendidas serão abordados neste capítulo. Primeiramente, o trabalho irá focar o Plano Real e as reformas associadas a esse importante instrumento de estabilização de nossa economia. Na sequência, serão tratadas as reestruturações implementadas nos estados e municípios, como desdobramento necessário da implantação do Plano Real. Por derradeiro, aborda-se a instauração da Lei de Responsabilidade Fiscal, marco inédito na tentativa de reorganizar e garantir uma gestão fiscal responsável, equilibrada e durável, em todas as esferas da federação.

3.1 O Plano Real e as Reformas

Os anos 1990 iniciam-se sob o signo da “década perdida”: a de 1980. No decênio de 1980 a economia brasileira experimentou um dos mais débeis crescimentos da história sendo engolfada por uma combinação degradante de elevada inflação e baixos índices de incremento no Produto Interno Bruto (PIB). Nem mesmo uma série de planos de estabilização econômica foi capaz de controlar a espiral inflacionária. Fernando Collor assume a presidência e lança mais um ensaio para conter a inflação, o Plano Collor. Baseada na abertura do país para o comércio externo, no congelamento de preços, no ajuste das contas públicas e no confisco de valores depositados nos bancos, a tentativa não demora muito a malograr. Apesar do insucesso, é de se realçar dessa experiência o diagnóstico de que qualquer projeto de estabilização econômica teria que levar em consideração o saneamento das finanças públicas. Sobre essa questão, Giambiagi e Além (2008, p. 128) sentenciam que:

A grande lição que o fracasso dos planos de estabilização tentados no Brasil na segunda metade dos anos 1980 e início dos 1990 tinha deixado era que o êxito do combate à inflação dependia da combinação de um mecanismo adequado de desindexação da economia – que não implicasse a quebra de contratos existentes –, com a adoção de austeras políticas fiscal e monetária.

Com a chegada de Itamar Franco ao poder, depois da renúncia de Collor, em razão de sua iminente cassação, nova tentativa de contenção da inflação é feita, desta vez com o Plano Real. Sob a coordenação do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, esse foi o mais exitoso programa de estabilização econômica do país. Um conjunto de medidas foi adotado antes a implantação da nova moeda, o real, em 1994.

Essa reformulação econômica diagnosticou que o processo inflacionário era resultado, especialmente, do persistente déficit público e da generalizada indexação da economia, e ocorreu em três estágios. No primeiro, se deu o acerto das finanças públicas, já no final de 1993, quando houve, conjuntamente, a oneração da carga tributária e a desvinculação de aproximadamente 20% das receitas de tributos da União, que resultou no Fundo Social de Emergência (FSE). Em um segundo momento, já em 1994, foi instituída a Unidade Real de Valor (URV), que possibilitou a conversão dos preços da economia para essa unidade, que corrigida diariamente. A URV tinha como finalidade a indexação total dos contratos da economia e a consequente sincronização no reajuste dos preços. Na última fase, ocorreu a reformulação monetária, com o lançamento do real, que angariou todas as funções de uma moeda: reserva de valor, meio de pagamento e unidade de conta. A inflação foi domada com o emprego da âncora monetária, via limitação na emissão de moeda, e da âncora cambial, com o real fixado em valor próximo ao do dólar, o que permitiu o ingresso de produtos importados, para competir com os nacionais, reprimindo, assim, tentativas de elevação de preços. As taxas de juros estabelecidas em um alto patamar, também possibilitaram a paridade do real frente ao dólar, já que houve um intenso fluxo dessa moeda, atraído pela significativa possibilidade de ganhos, cenário esse descrito por Giuberti (2012).

Porém, associadas ao Plano Real, diversas outras reformas marcaram a década de 1990, servindo de importante esteio para a promoção da estabilidade econômica no período. Nesse tempo, o Governo Federal promoveu um amplo processo de privatização de empresas estatais, incluindo setores de telecomunicação, de mineradoras, de siderurgia, de energia elétrica e de transportes (portos, ferrovias e rodovias), entre outros. A lógica era dar mais eficiência a essas áreas, já que em muitos casos o poder público já não tinha mais recursos para fazer os investimentos necessários para ampliar a produção, e, ainda, as receitas oriundas das privatizações também foram utilizadas para o abatimento de parcelas da dívida pública. Sobre esse amplo programa, Pinheiro (1999, p. 178) afirma: “Na década de 90, e até junho de 1999, o Brasil privatizou 119 empresas estatais, com a geração de US\$ 70,3 bilhões em receitas e a transferência para o setor privado de dívidas públicas no montante de US\$ 16,6 bilhões”. Para coibir abusos por parte das empresas privatizadas, que atuam em setores tendentes ao monopólio (elétrico, telecomunicações, transporte aéreo e petróleo), o governo criou as agências reguladoras. O papel dessas instituições é justamente aplicar regras para o setor, estabelecer normas e fiscalizar a atuação das companhias.

Outra área objeto de reforma importante nos anos 1990 foi a Previdência Social. Enfrentando déficits crônicos e crescentes – dada a elevação da expectativa de vida da

população, a diminuição da fertilidade, as aposentadorias precoces e a informalização do trabalho – a Previdência Social brasileira era, e ainda é, uma das maiores fontes estruturais de descontrole das finanças públicas. Assim, foi levada a cabo, pela Emenda Constitucional nº 20/1998, a reforma da Previdência, que teve entre as principais inovações, segundo Ferreira, de Paula e Oliveira (2014, p. 99): “substituição do conceito de tempo de serviço pelo tempo de contribuições; extinção da aposentadoria proporcional e da aposentadoria especial para professores universitários e supressão, do texto constitucional, da regra de cálculo do valor dos benefícios”.

O setor bancário, também foi alvo de reestruturação, pois entendia-se que parte dos bancos, teria dificuldades de sobreviver num ambiente estabilizado, já que significativa fatia de seus ganhos tinha como origem o lucro de aplicações financeiras no período inflacionário. Ademais, a credibilidade é um dos principais ativos do sistema bancário, e qualquer sinal de erosão desse predicado pode levar a ruína não só desse setor, como de toda a economia.

Dessa forma, foi implementado, em 1995, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), que tinha como principal fundamento garantir a solvência e a liquidez do setor bancário. Pelo Proer, foram oferecidas linhas especiais que garantiram a assistência financeira para financiar a reorganização societária, administrativa e operacional dos bancos (PUGA, 1999).

Outra destacada medida adotada nos anos 1990, na esteira da reorganização do aparelho estatal, e também no sentido de dar mais eficiência à máquina pública, foi a reforma administrativa, levada a cabo pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Essa emenda trouxe, entre outras, as seguintes inovações: extinção da isonomia salarial para servidores ativos e inativos, possibilidade de demissão de servidores por excesso de gasto e insuficiência de desempenho, permissão de utilização de contratos de gestão, criação de organizações sociais e agências executivas, flexibilização dos regimes jurídicos únicos e instituição de um teto para a remuneração dos servidores públicos.

Deste modo, verificou-se que, combinadas ao Plano Real – que possibilitou a estabilização monetária –, outras medidas foram efetivadas, tendo em consideração que os problemas econômicos brasileiros não residiam apenas na escalada inflacionária. Entre essas têm-se: privatizações, reformas da previdência, administrativa e do setor bancário.

3.2 As Reformas nas Unidades Subnacionais

Contudo, não somente no âmbito federal foram implementadas reformas. As unidades subnacionais (estados e municípios), também foram objeto de reestruturações. Até mesmo porque entendia-se que boa parte delas, ao longo de décadas, não tinham comprometimento com a disciplina fiscal, circunstância que acabava por minar, decisivamente, experiências anteriores de estabilização econômica. Werneck (1998), segundo Loureiro e Abrucio (2004, p. 55), corrobora essa visão expansionista e de desengajamento dos entes regionais:

Estados e municípios endividaram-se com a certeza de que a União socorreria a todos e, de fato, esses débitos foram sistematicamente renegociados. De 1988 a 1997, houve sete acordos de negociação das dívidas entre o Governo Federal e os governos estaduais, os quais, na maioria dos casos, não eram cumpridos. O pior de tudo é que não havia punição para aqueles que descumpriam tais contratos, muito menos recompensas para os que seguiam à risca as regras.

O triunfo do Plano Real, especialmente no que diz respeito à estabilização monetária, garantiu ao governo central força política para promover um conjunto de reformas político-institucionais, na esfera das finanças públicas, das entidades subnacionais, que seguiam continuamente mergulhadas em crises fiscais (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Ferramenta inovadora no controle dos gastos públicos, a Lei Complementar nº 82/1995 (Lei Camata I) estabeleceu limites para despesas com pessoal ativo e inativo, tanto para a União, quanto para estados e municípios. Para estes dois últimos, o teto foi de 60% de sua Receita Corrente Líquida (RCL). Sendo que no caso de extrapolação desse patamar, em no máximo três exercícios financeiros, as despesas deveriam retornar aos índices estabelecidos. Para tanto, houve previsão de vedação de reajustes ou adequações de remuneração, que implicassem aumento de despesas. Num adendo a essa norma, em 1999, é editada a Lei Complementar nº 96 (Lei Camata II). A despesa com pessoal da União foi limitada a 50% da RCL; para estados e municípios, o patamar continuou em 60%. Sobre esse novo estatuto, Asazu (2003, p. 64) afirma que: “O mérito da lei, apesar de seu ‘enforcement’ ter sido fraco, foi a de delimitar um parâmetro para que os Executivos pudessem realizar cortes por insuficiência de recursos, um parâmetro que não existia antes”.

Destacado instrumento de ajuste, o Voto nº 162/1995, do Conselho Monetário Nacional (CMN), instituiu o Programa de Apoio e Reestruturação ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) e autorizou crédito, junto à Caixa Econômica Federal (CEF), para o refinanciamento das dívidas estaduais. Esse documento concedeu à União o poder de

controlar o endividamento dos estados, pela correlação entre o refinanciamento das dívidas e assunção de compromissos de ajuste fiscal e reforma patrimonial. Tais compromissos envolviam:

- i) redução da despesa de pessoal (conforme a Lei Complementar nº 82/1995);
- ii) privatização, concessão de serviços públicos e controle de estatais;
- iii) ampliação da receita, modernização da estrutura de arrecadação e de controle do gasto;
- iv) obrigação de resultado fiscal mínimo; e
- v) contração e controle do endividamento estadual (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p. 8).

Uma das medidas organizativas veio com a Lei nº 9.496/1997 (BRASIL, 1997), que estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal. Por essa norma, estados que aderissem ao PAF se comprometiam com o alcance de metas quanto a:

- i) dívida financeira em relação à Receita Líquida Real (RLR);
- ii) resultado primário;
- iii) despesas com funcionalismo público;
- iv) arrecadação de receitas próprias;
- v) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos;
- vi) reforma administrativa e patrimonial; e
- vii) despesas de investimento em relação à RLR.

Dívidas mobiliárias dos estados, bem como outras oriundas de acordos externos e internos, foram assumidas pela União e decompostas para pagamento em até 360 meses. Tiveram como garantia de integralização os impostos de competência estadual, o Fundo de Participação dos Estados (FPE), além de, outras receitas transferidas pela União, como o imposto de renda incidente sobre a remuneração dos servidores públicos estaduais. Segundo Mora (2002), nessa renegociação, o Governo Federal assumiu R\$ 132 bilhões de dívidas estaduais, de 25 estados. Somente Amapá e Tocantins não aderiram à renegociação.

A Resolução nº 78/1998 do Senado Federal trouxe novos marcos e exigências para que estados e municípios pudessem pleitear empréstimos, sendo que as funções do Banco Central e do Senado, quanto à autorização de créditos ou emissão de títulos, foram estabelecidas com mais nitidez. Tal fato redundou em regras mais rigorosas para novos empréstimos. O art. 7º exibe o viés de rigidez da norma ao dispor que o Banco Central não encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização para a contratação de operação de crédito de ente que tenha resultado primário negativo ou que esteja inadimplente junto a instituições do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Oliveira (2012, p. 21-22) afirma, sobre o caráter inovador da resolução, que: “Apesar de incorporar regras dos normativos existentes e,

a partir deles, restringir o espaço fiscal dos entes subnacionais, a Resolução 78 também introduziu novas regras, como a de limites de endividamento sobre a Receita Líquida Real”.

O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) foi instituído pela Resolução nº 2.365/1997 do Banco Central do Brasil, no âmbito dos mecanismos estabelecidos pela Medida Provisória nº 1.514/1996. O PROES buscou a contração da presença dos estados no setor bancário, mediante a privatização de suas instituições financeiras. Os bancos estaduais, por décadas, foram constantes fontes de instabilidades fiscais, pois se prestavam a ser um inesgotável orçamento paralelo, já que ofertavam empréstimos aos estados, sem as necessárias garantias, gerando sucessivos rombos nos tesouros estaduais. Daí a pertinência do PROES.

Rigolon e Giambiagi (1999, p. 16) atribuem aos bancos estaduais o caráter de desestabilizadores da economia:

A existência de bancos estaduais e a estrutura de incentivos que lastreiam o relacionamento entre os bancos estaduais e seus acionistas controladores comprometeram, em diversos episódios, a eficiência da política de estabilização. O financiamento excessivo dos bancos estaduais aos respectivos governos contribuiu, por exemplo, para os fracassos do Plano Cruzado em 1986 e do Plano Collor I em 1990. Durante as décadas de 80 e 90, bancos estaduais ilíquidos recorreram sistematicamente a programas de recuperação do governo federal e aos empréstimos de liquidez do Banco Central.

A União estabeleceu o refinanciamento da dívida pública mobiliária e de outras dos municípios, pela Medida Provisória nº 1.811/1999. Cerca de 180 prefeituras ingressaram no programa, e o Governo Federal assumiu as seguintes obrigações dos municípios: dívida fundada junto ao SFN, dívida relativa a operações de antecipação de receita orçamentária e dívida pública mobiliária. As dívidas foram refinanciadas sob as seguintes condições: em até 360 meses; juros de 9% ano; atualização calculada pelo Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna (IGP-DI); garantias das receitas próprias dos municípios, e de outras, como as advindas de repartição constitucional e do FPM e limite de 13% da RLR, para os pagamentos do refinanciamento.

Ainda como forma de pressionar aquelas unidades menos envolvidas com os ajustes, houve a possibilidade de que o comprometimento, para honrar o refinanciamento, pudesse ser ampliado para 15% da RCL do município, em caso de: inadequação das despesas com pessoal aos limites estabelecidos; não implantação de contribuição previdenciária para os servidores ativos e inativos; e ausência de imposição de limites para despesas com aposentados e pensionistas. Realça-se, também, que era dever do Banco do Brasil, o agente

financeiro, bloquear os recursos tributários dados como garantia, com o objetivo de assegurar o respeito das obrigações contratuais.

A renegociação das dívidas funcionou como um forte dispositivo de controle da União sobre os municípios, em consonância com a política estabilizadora do Plano Real. Sobre esse aspecto, Oliveira (2012, p. 24) acredita que:

O Governo Federal atingiu, assim, o objetivo maior que era obter o controle fiscal e financeiro dos entes subnacionais, de forma que alcançou a condição de conduzir essas políticas de acordo com as propostas do Plano Real de manter a estabilização e de levar adiante a reformulação do regime fiscal em curso.

Um programa específico visando garantir assistência técnica e incrementar a arrecadação dos municípios, além de mitigar a dependência destes de recursos federais, foi lançado, em 1997, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): o Programa para Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMAT). Em realidade, experiências nesse sentido já havia sido desenvolvidas desde as décadas de 1970 e 1980, a exemplo do Convênio de Incentivos ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo das Pequenas Municipalidades (CIATA).

Na sua versão inicial, o PMAT teve como escopo a ampliação da capacidade fiscal das máquinas municipais, a garantia de um ingresso suplementar de receitas para custear despesas correntes e de capital e a contração da dependência dos municípios em relação às transferências da União (AFONSO et al., 1998). Mais recentemente, o PMAT também incorporou entre seus objetivos: o aperfeiçoamento da qualidade e diminuição dos custos praticados na prestação de serviços públicos, elevação do patamar de transparência, mediante a oferta de informações da gestão pública e de um melhor atendimento ao contribuinte (SANTOS et al., 2008).

Apesar desse rigoroso conjunto de ajustes fiscais realizado, o front internacional ainda se demonstrava bastante instável, situação que veio a exigir novas reestruturações. Em meados da segunda metade da década de 1990, o cenário externo da economia era seriamente volátil, e dois eventos internacionais tiveram intensos desdobramentos na economia brasileira. O primeiro, em 1997, foi a crise cambial dos Tigres Asiáticos, com a desvalorização de suas moedas, em razão da fuga de capitais motivada pela perda de competitividade de alguns países, como Coreia do Sul, Indonésia, Filipinas e Malásia. Na tentativa de evitar a desvalorização do real, o Brasil elevou a taxa de juros, o que, por outro lado, gerou uma retração da atividade econômica. O Brasil ainda reagiu a esse colapso com a edição do “Pacote 51”, que trouxe 51 medidas de ajustes fiscais e de melhoria da competitividade, tais

como: congelamento de reajuste de servidores públicos, elevação de impostos e do preço dos combustíveis.

A crise da Rússia veio em 1998, reflexo da redução da oferta do crédito mundial, agravada pela convulsão asiática, e da redução do preço do petróleo, um dos principais itens da pauta de exportação russa e responsável, em grande parte, pela obtenção de divisas estrangeiras. O governo russo foi obrigado a desvalorizar o rublo e a decretar moratória da dívida. Portanto, após os problemas dos emergentes asiáticos e russos, a economia brasileira era tida como a próxima a ser tragada por um colapso financeiro, que teria como desdobramento inexorável a desvalorização do real. Nesse cenário, o Brasil precisava emitir sinais claros de que executaria as medidas necessárias para não ser a próxima economia a ir à bancarrota. Dessa forma foi instituído, em outubro de 1998, o Programa de Estabilização Fiscal (PEF).

Segundo Tavares (2005), o PEF englobava reformas estruturais (como a implementação da reforma da Previdência), estabilização da relação dívida/PIB (a partir da consecução de elevados superávits primários) e aprimoramentos institucionais-legais (compromisso da edição de uma Lei de Responsabilidade Fiscal).

3.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal

O PEF serviu como base para um novo acordo brasileiro com o Fundo Monetário Mundial (FMI), ainda em outubro de 1998. Esse pacto, segundo Leite (2006, p. 79), incluiu:

- i) o compromisso do governo com o superávit primário do setor público consolidado de 2,06% do PIB em 1999;
- ii) a regulamentação das reformas administrativa e previdenciária;
- iii) a apresentação de reforma tributária;
- iv) o cumprimento, pelos estados, dos compromissos assumidos no âmbito do acordo de reestruturação de suas dívidas; e
- v) a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O ano de 1999 inicia-se sob turbulência, com a desvalorização do real, a partir da troca do sistema de câmbio fixo pelo flutuante, realizada pelo Banco Central do Brasil (BACEN). O governo reagiu à depreciação da moeda e aos juros altos, que levaram a apreciação da dívida, com a elevação da meta de superávit fiscal da esfera federal de 1,8% do PIB para 2,5%. Contudo, ao final do ano, o superávit fiscal veio a alcançar 3,2% do PIB.

É nessa ambiência de extrema instabilidade e desafios que foi apresentado em 15 de abril de 1999 o Projeto de Lei Complementar nº 18, o da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A tramitação do projeto encaminhado pelo Poder Executivo foi considerada rápida, e sem significativas alterações, tanto é que em maio de 2000, já estava aprovada a LRF, com 385 votos favoráveis, 86 contra e quatro abstenções (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Experiências prévias de regras fiscais de diversos países serviram de parâmetro para a confecção da nossa Lei Fiscal. Segundo Nascimento e Debus (2002, p. 6), quatro foram as referências utilizadas para a elaboração da LRF: a “*Fiscal Transparency*”, do FMI; o Tratado de Maastricht, da União Europeia; o “*Budget Enforcement Act*”, dos EUA e o “*Fiscal Responsibility Act*”, da Nova Zelândia.

Desses documentos, Nascimento e Debus (2002, p. 6-7) destacam as principais características:

- i) “*Fiscal Transparency*”: transparência dos atos, planejamento, publicidade, prestação das contas e emissão de relatórios fiscais;
- ii) Tratado de Maastricht: critérios para verificação da sustentação financeira, estados membros gerem suas políticas com razoável independência, contudo, convergindo para critérios acordados, existência de sistema de metas e punições e os estados são responsáveis por suas políticas orçamentárias, porém subordinadas às disposições superiores do tratado;
- iii) “*Budget Enforcement Act*”: regula apenas o Governo Federal; Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle; limitação de empenho para garantir alcance de metas e ato que gere acréscimo de despesas deve ser compensado pela redução de despesas ou elevação de receitas; e
- iv) “*Fiscal Responsibility Act*”: Congresso fixa princípios e requer transparência do Executivo, busca redução da dívida pública a níveis prudentes, procura gerenciar os riscos fiscais e considera perigosa a perda de credibilidade pelo não cumprimento de metas.

Outros países também adotaram regras fiscais com o escopo de controlar o endividamento e garantir a sustentabilidade fiscal. Na sequência, têm-se algumas dessas nações, ano e a norma: Espanha (2003) “Pacto de Estabilidade Fiscal”; Suíça (2001) “Regra de Contenção de Dívidas”; Equador (2003) “Lei de Responsabilidade, Estabilização e Transparência Fiscal” e Peru (2000) “Lei de Prudência e Transparência Fiscal”, segundo Souza (2006, p. 8-13).

Em verdade, a LRF é tida como um marco no longo período de transição enfrentado pela economia brasileira, em que reformas estruturais foram se sobrepondo, em camadas, no fito de possibilitar que o Estado ingressasse numa estabilidade fiscal de longo prazo. Souza (2006) argumenta que a lei fiscal se constituiu em um dos mais decisivos instrumentos empreendidos pela União, a fim de garantir a durabilidade da ordenação estrutural engendrada por diversas medidas anteriores a ela, a exemplo da privatização dos bancos estaduais, dos acordos de reestruturação da dívida e dos ajustes fiscais pactuados com os estados e municípios.

Logo em seu início, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que se aplica a todos os entes e poderes da federação, grifa que institui normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. O parágrafo 1º, do art. 1º enfatiza que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2000).

Portanto, a LRF tornou-se um código de finanças públicas extenso e aplicável a todos os poderes e entidades da União, destacando-se nele, especialmente, as seguintes características:

- a) instauração de novos dispositivos, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, que reforçam o planejamento governamental da gestão fiscal;
- b) necessidade de elaboração de demonstrativos como: Anexo de Metas Fiscais, Decreto de Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal, todos estes com o objetivo de garantir planejamento, previsibilidade e transparência na gestão fiscal;
- c) estabelecimento de limites de despesas com pessoal, para todos os entes e poderes da República, bem como regras para o retorno a esse limite, em caso de extrapolação;
- d) definição, pelo Senado Federal, de limites globais da dívida consolidada da União, dos estados e dos municípios, além de mecanismo de retorno ao limite, se ocorrer a desobediência;
- e) imposição de metas fiscais para atendimento pelos poderes executivos;
- f) vedação de operação de crédito entre os entes da Federação;
- g) criação de um Conselho de Gestão Fiscal, embora de fato ainda não instalado, para acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal;
- h) maior rigidez no controle das despesas com a Seguridade Social.

O *caput* do art. 11, da LC n° 101/2000, resgata firmemente, do art. 1º, o conceito de responsabilidade na gestão fiscal, estabelecendo importância central para a realização da receita pública, pelos entes estatais, ao estabelecer que: “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” (BRASIL, 2000).

Portanto, fica demarcada claramente a essencialidade, para a gestão fiscal responsável, da concreta arrecadação pelos entes federados dos seus respectivos tributos. O parágrafo único, desse art. 11, já estabelece uma penalidade para os entes que não cumprirem plenamente sua função arrecadatória, no caso dos impostos, ao dispor que: “É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos” (BRASIL, 2000).

Por conseguinte, para efeitos da LRF, os estados, e, no caso específico, os municípios devem seguir os requisitos essenciais de responsabilidade na gestão fiscal, ao instituir, prever e arrecadar, de fato, todos os tributos que lhes cabem. Do contrário, sofrem como penalidade a vedação do recebimento de transferências voluntárias – convênios e congêneres – oriundas da União e dos estados, isso nos casos de ausência de arrecadação de seus impostos.

O artigo 12 enfatiza que as previsões de receitas devem ser acompanhadas por demonstrativos que exibam a sua evolução, e o artigo 13 define que as receitas previstas serão desdobradas em metas bimestrais de arrecadação, inclusive, com a especificação das medidas de combate à evasão e à sonegação, entre outras.

Diante do exposto, fica patente a importância que assume, na LC n° 101/2000, o incremento da arrecadação própria, estando em consonância com o panorama contemporâneo e com o arcabouço teórico trazido, e tendo em vista a necessidade dos municípios maximizarem suas receitas e, mormente por meio disso, estarem aptos a obedecer ao padrão de disciplina fiscal vigente.

Nascimento e Debus (2002, p. 22) realçam a relevância da tributação própria:

Portanto, a LRF, através do Capítulo III, visa a resgatar a importância das receitas próprias na realização de projetos e manutenção da máquina pública, em nível local. Estados e Municípios possuem legislação tributária própria e devem explorar com eficiência o seu potencial de arrecadação, desvinculando-se cada vez mais da dependência do Governo Federal. A determinação para a cobrança de tributos deve ser vista como um estímulo ao administrador para o desenvolvimento do sistema tributário próprio.

Araújo e Moraes (2003, p. 4) também enfatizam o papel da arrecadação própria, no caso da esfera municipal, para o equilíbrio fiscal:

Uma das formas previstas na LRF para que o equilíbrio fiscal seja alcançado pelos municípios é a adoção plena, no nível municipal, de sistemas tributários próprios, que podem garantir um fluxo contínuo de recursos cuja previsão e arrecadação depende exclusivamente do município.

Nos termos do art. 14 da LRF, mesmo as renúncias de receitas (incentivos fiscais) devem ser tratadas com especial parcimônia pelos gestores públicos, pois necessitam ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, além de observar às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Devem atender, ainda, a uma das seguintes condições: demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, não afetando as metas de resultados fiscais, ou estar acompanhada de medidas de compensação pela renúncia (elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo, ou criação de novos tributos).

Santos (2009, p. 4) realça a relevância da Lei Fiscal para o incremento das receitas e para a gestão dos menores municípios: “Os mecanismos introduzidos pela LRF no sentido de aumentar a arrecadação com tributos municipais acabam por influenciar no gerenciamento das pequenas localidades, que sobreviviam basicamente das transferências constitucionais”.

Loureiro e Abrucio (2004, p. 63) resumem que as reestruturações enfrentadas pelas finanças públicas no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, foram significativamente responsáveis pelo avanço da organização administrativa governamental no país, além de permitir e impulsionar progressos subsequentes:

Sintetizando o conjunto de transformações político-institucionais ocorridas na área fiscal, pode-se dizer que o Brasil viveu um duplo movimento no campo das finanças públicas ao longo da democratização. Por um lado, a partir do esgotamento do padrão de financiamento do Estado nacional desenvolvimentista e do início da redemocratização, configurou-se uma situação de crise fiscal estrutural, com causas provenientes do antigo modelo de intervenção estatal, das relações federativas, das dívidas interna e externa e da persistente inflação. Por outro, como processo pouco percebido, importantes transformações reordenaram e disciplinaram aos poucos as finanças públicas, especialmente no nível federal. Tais modificações formaram uma nova “camada geológica”, que permitiu avanços posteriores.

Ter-Minassian (2016, p. B4), ex-diretora do Departamento Fiscal do FMI, que foi a líder da missão brasileira do fundo, entre os anos de 1997 e 2001, assevera a relevância do encerramento do ajuste dos anos 1990, ter coincidido com a edição da LRF: “O ajuste fiscal não foi apenas enérgico, ele foi crível, porque veio acompanhado da Lei de Responsabilidade

Fiscal. Havia a percepção de que o governo estava sob o controle da situação. Essa sensação ajudou a suavizar o impacto do ajuste e elevou a uma recuperação mais rápida”.

Desse modo, foram tratadas, neste ponto do trabalho, as reformas implementadas ao longo da década de 1990 e que tiveram como conclusão a expedição da LRF em 2000. Em sequência, abordou-se o diversificado conjunto de políticas (medidas monetárias, fiscais, estruturais, entre outras), que promoveu a implantação do Plano Real; as reestruturações jurídicas, que buscaram nortear o esforço pela estabilidade fiscal dos entes subnacionais; e, por derradeiro, o ambiente que envolveu a produção da Lei Fiscal, ou seja, a crise econômica que grassava no país, as experiências internacionais que a inspiraram, a sua aprovação e seus aspectos literais voltados para as finanças municipais, especialmente para o melhoramento das receitas, que é o objeto último desta investigação.

4 O MARANHÃO EM NÚMEROS

Neste capítulo serão expostos números da economia maranhense. No primeiro momento, serão vistos dados sobre a população, o PIB e os setores que compõem a economia. Para uma melhor análise desses números, e com a intenção de emprestar uma dimensão ampla para a verificação, serão feitas comparações dos dados maranhenses com os do Nordeste e do Brasil como um todo.

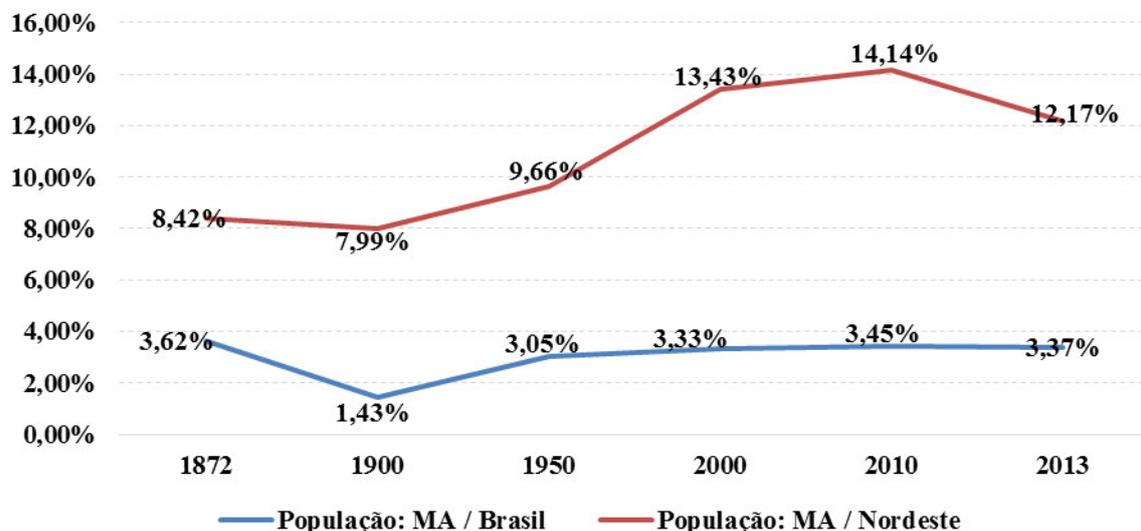
No segundo tópico, vão ser abordadas informações sobre as finanças públicas do Estado e dos municípios. Para tanto, serão observadas as receitas total, de transferência e própria. E mais, será realizada a necessária comparação da realidade maranhense com a da região e nacional.

4.1 População, Produto Interno Bruto e Setores da Economia

Conforme a pesquisa Contas Regionais do Brasil 2010-2013/Contas Nacionais nº 47 produzida, em 2015, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o Brasil tinha uma população total de 201.032.714 habitantes em 2013. O Nordeste contava com 55.794.707 habitantes e o Maranhão, com 6.794.301. Assim, percentualmente, o Maranhão possuía 3,37% da população nacional e 12,17% da nordestina.

No gráfico 1, tem-se a evolução percentual, entre os anos de 1872 a 2013, da população maranhense em relação à brasileira e à nordestina.

Gráfico 1 - % População Maranhão/Brasil e Maranhão/Nordeste (1872/2013)

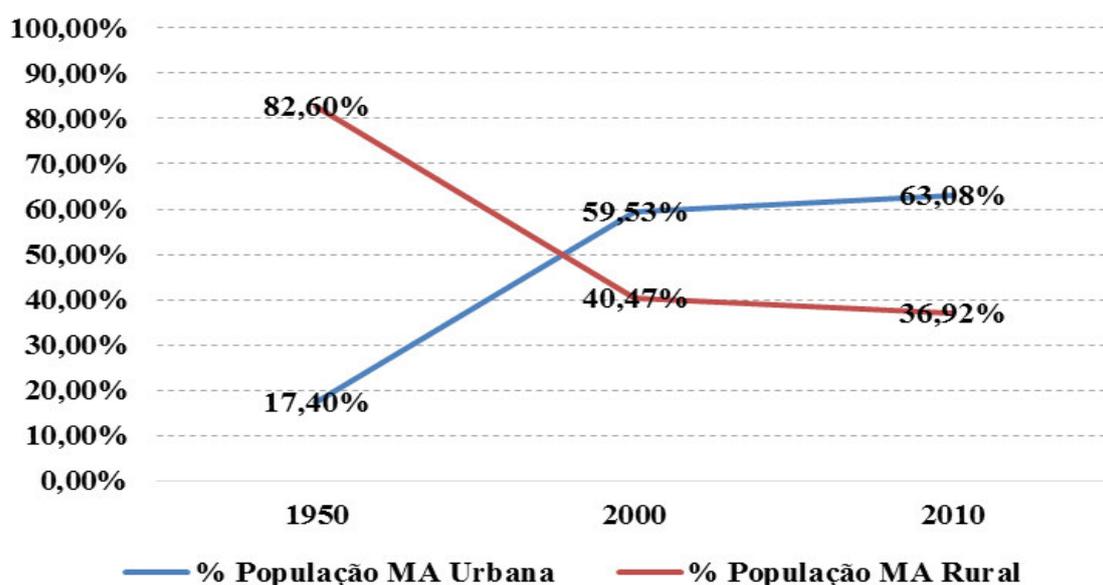


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE extraídos do IPEADATA.

Pelo gráfico 1, percebe-se que, ao longo do período, a população maranhense permanece razoavelmente estável em relação à brasileira, ficando entre 3,62% e 3,37%, e cresce sua participação, em relação à nordestina, saindo de 8,42% para 12,17%.

O Censo Demográfico 2010 do IBGE, divulgado em 2011, registrou que, no Maranhão, 63,07% da população vivia na zona urbana e 36,93%, na zona rural. O gráfico 2 exibe a variação percentual da população urbana e rural, no período de 1950 a 2010.

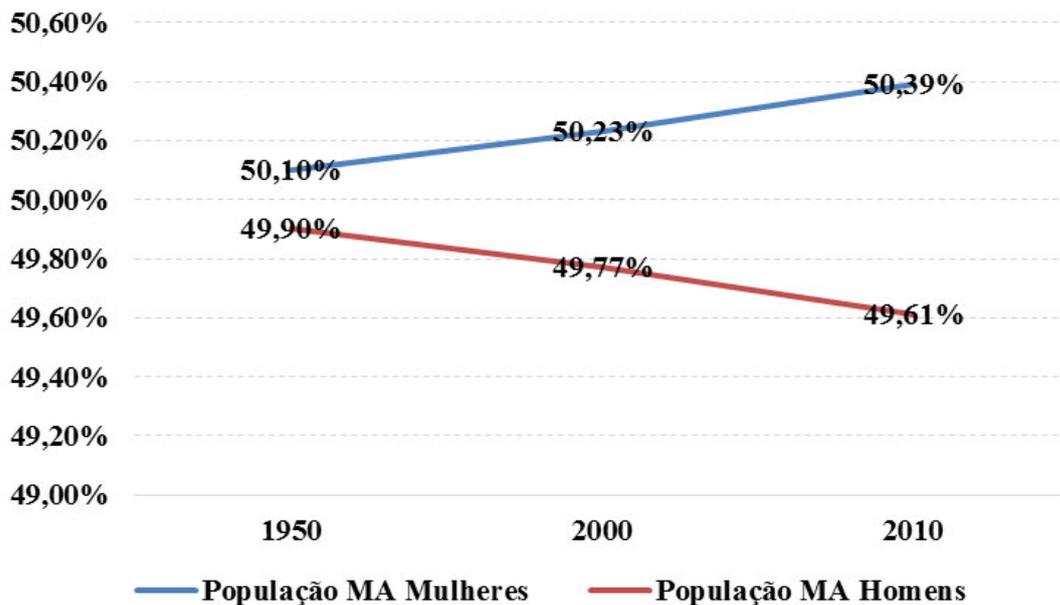
Gráfico 2 - % População Maranhão - Urbana e Rural (1950/2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE extraídos do IPEADATA

Esse mesmo Censo apontou que aproximadamente 49,60% dos maranhenses eram homens, e 50,40%, mulheres. A evolução da população maranhense entre homens e mulheres, nas últimas cinco décadas pode ser contemplada no gráfico 3.

Gráfico 3 - % População Maranhão - Homens e Mulheres (1950/2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE extraídos do IPEADATA

Os gráficos 2 e 3 demonstram uma forte urbanização da população do estado – como ocorrido no restante do país –, onde, em 1950, 82,6% dos maranhenses viviam na zona urbana e, em 2010, apenas 36,92% permaneciam nesse ambiente. A proporção entre homens e mulheres permaneceu estável no período, com uma discreta maioria para o sexo feminino.

O Brasil, em 2013, alcançou um Produto Interno Bruto – soma, expressa em valores monetários, de todos os bens e serviços produzidos em uma região, em determinado período – de R\$ 5,316 trilhões, de acordo com dados do IBGE (2015). O Estado do Maranhão apareceu com um PIB de R\$ 67,593 bilhões, sendo o 17º maior da federação, entre as 27 unidades. Na Região Nordeste, o Maranhão ocupa o 4º lugar, entre os nove estados. A participação percentual do PIB maranhense, em relação ao brasileiro, é de 1,27% e ao nordestino é de 9,35% (IBGE, 2015).

Em termos de Produto Interno Bruto “per capita”, o Brasil, ainda em 2013, chegou a um valor de R\$ 26,445 mil; o Nordeste a R\$ 12,954 mil; e o Maranhão, a R\$ 9,948 mil. Com esse número, o Maranhão ocupa a penúltima posição, tanto em nível nacional, quanto em relação ao Nordeste (IBGE, 2015).

A tabela 1 demonstra o PIB e o PIB “per capita” do Maranhão, do Brasil e das regiões no ano de 2013.

Tabela 1 - Maranhão e Regiões: PIB e PIB “per capita” (2013)

Abrangência Geográfica	(1)PIB (R\$)	Posição PIB no Brasil	Posição PIB na Região	PIB “per capita” (R\$)	Posição PIB “per capita” no Brasil	Posição PIB “per capita” na Região
Maranhão	67,593	17°	4°	9.948,47	26°	8°
Nordeste	722,809	3°	-	12.954,80	5°	-
Norte	292,342	5°	-	17.213,30	4°	-
Centro-Oeste	484, 615	4°	-	32.322,31	2°	-
Sudeste	2.938,540	1°	-	34.789,79	1°	-
Sul	878,150	2°	-	30.495,79	3°	-
Brasil	5.316,455	-	-	26.445,72	-	-

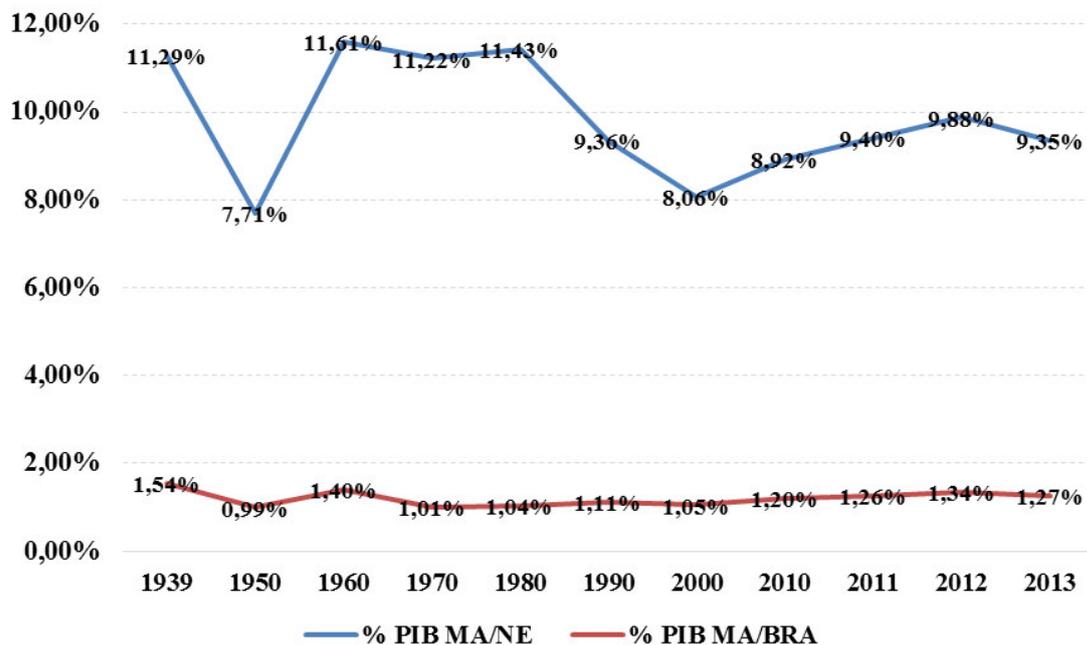
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (Contas Regionais do Brasil 2010-2013/Contas Nacionais n° 47)

(1) Em bilhões de R\$

No gráfico 4, pode-se verificar a trajetória percentual do PIB maranhense em relação ao nordestino e ao brasileiro, entre os anos de 1939 e 2013. Após uma queda relativa na década de 1940, a partir dos anos 1950, o PIB do Maranhão mantém uma participação aproximada de mais de 11% em relação ao do Nordeste, até o início dos anos 80. Após isso, há uma queda, que chega a 8,06%, em 2000. Depois, ocorre uma retomada, já nos anos 2000, alcançando 9,88% em 2012. No entanto, a partir de 2013, é registrada uma queda nessa relação, para 9,35%.

Em relação ao PIB brasileiro, o maranhense mantém estabilidade e experimenta uma oscilação mais contida, girando entre 1,54% a 1,27%, no fragmento examinado. Importante realçar que, da mesma forma que o ocorrido em relação ao PIB do Nordeste, o do Maranhão atinge uma mínima, em comparação com o do Brasil, de 1,05% em 2000. E, depois desse ano, passa por um ciclo elevatório, que alcança 1,34% em 2012, e cai para 1,27% em 2013, conforme pode ser observado no gráfico 4:

Gráfico 4 - % PIB Maranhão em relação ao Nordeste e ao Brasil (1939/2013)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE extraídos do IPEADATA

Holanda (2013) descreve que, nos anos 2000, em oposição à década precedente, a economia maranhense cresceu em um ritmo superior à média brasileira e à nordestina. Assim, o PIB do Maranhão elevou-se a uma média de 5,4% a. a., contra 4,3% a. a. do Nordeste e 3,8% a. a. do Brasil.

O mesmo pesquisador afirma que foram quatro os fatores a impulsionar a ampliação da economia maranhense nesta última década, a saber:

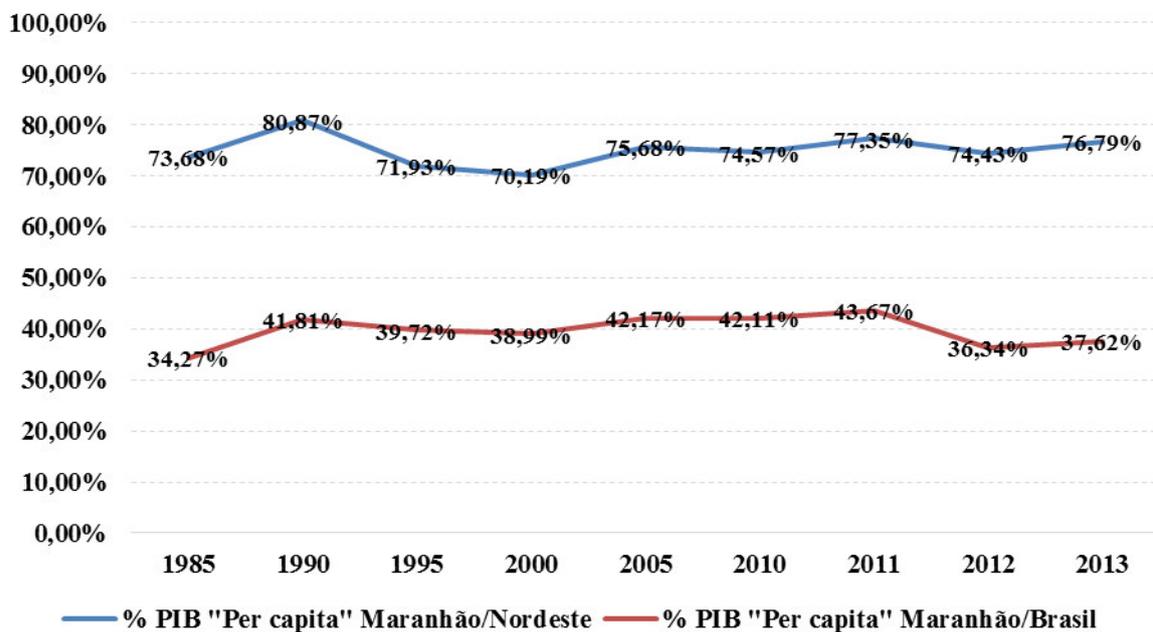
- i) incremento das exportações de “commodities” minerais e agrícolas;
- ii) elevação das transferências federais;
- iii) expansão do crédito ao consumo e do financiamento imobiliário; e
- iv) combinação de empreendimentos públicos e privados, com ênfase nos ramos de petróleo, gás e energia, logística, mineração e agronegócios (HOLANDA, 2013, p. 34).

A seguir o gráfico 5 explana a performance percentual do PIB “per capita” do Maranhão em relação ao do Nordeste e ao do Brasil, entre os anos de 1995 a 2013. Dessa forma, no lapso, percebe-se que o PIB “per capita” maranhense em relação ao nordestino passa por uma elevação entre os anos de 1985 para 1990, de 73,68% para 80,87%, e depois enfrenta um declínio, chegando a 70,19% em 2000. A partir dessa década, a relação novamente ascende, atingindo 77,35% em 2011. Nos dois últimos anos do período, há uma discreta queda, para 76,79%, em 2013.

Certo é que o mesmo movimento já apontado para a década de 2000, no que diz respeito ao crescimento do PIB do Maranhão em relação ao do Nordeste, verifica-se no quesito PIB “per capita”.

No confronto da relação do PIB “per capita” do Maranhão com o do Brasil, observa-se uma ampliação entre 1985 e 1990, indo de 34,27% para 41,81%. Esse patamar se mantém relativamente estável até 2011 (43,67%), caindo para 37,62%, em 2013. O gráfico 5 demonstra essa realidade:

Gráfico 5 - % PIB “per capita” Maranhão em relação ao Nordeste e ao Brasil (1985/2013)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE extraídos do IPEADATA

Passe-se, a observar as diversas atividades que compõem a economia maranhense e a brasileira, além da contribuição destas para a ampliação do PIB no período compreendido entre os anos de 2002 a 2010, com dados coligidos por Holanda (2013), conforme tabela 2. Por esses números, Administração Pública, com 28,6%, Comércio, com 21,9%, Agropecuária, com 19,3% e Serviços, com 16,6%, foram as atividades que mais contribuíram para a ampliação do PIB no período de 2002/2010.

Em relação ao comportamento médio anual, além dos setores mencionados, os de Extrativismo Mineral (36,9% a.a.), de Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP) (7,8% a.a.) e de Construção Civil (6,2% a.a.) experimentaram um crescimento médio anual acima da média estadual, que registrou 5,3% a.a.

No que diz respeito à presença dos ramos na economia, destaca-se que o Extrativismo Mineral ampliou excepcionalmente sua participação, indo de 0,3% para 2,4% (+700%), enquanto que a Indústria de Transformação recuou de 7,3% para 3,3% (-54,7%) e os Serviços se contraíram de 33,7% para 27,9% (-17,2%).

Quanto ao Brasil, Comércio (19%), Administração Pública (18%) e Indústria de Transformação (14,5%), foram os setores que mais impulsionaram o aumento do PIB. Em referência à expansão média no período, o Extrativismo Mineral (12,3% a.a.), o Comércio (6,7% a.a.) e a Construção Civil (4,8% a.a.) cresceram claramente acima da média nacional que ficou em 3,9% a.a. Já a Agropecuária (1,1% a.a.) e a Indústria de Transformação (3,4% a.a.), foram os destaques negativos, variando abaixo da média do país (3,9% a.a.).

Em relação à presença na economia, elevaram-se o Extrativismo Mineral, que passou, inusitadamente, de 1,6% para 3% (+87,5%) e o Comércio, que foi de 10,2% para 12,5% (+22,5%), por outro lado, perderam espaço a Agropecuária, que minguou de 6,6% para 5,3% (-19,7%), os Serviços, que diminuíram de 40,6% para 37,9% (-6,6%) e a Indústria de Transformação, que encolheu de 16,9% para 16,2% (-4,1%).

Tabela 2 - Maranhão e Brasil: composição e contribuição setorial para o crescimento do valor adicionado, no período 2002 a 2010 (R\$ milhões; % a.a.; e % do total)

Seções de Atividade	2002		2010		2002-2010	Contribuição para o crescimento (%)
	VA	Part. %	VA	Part. %	% a. a.	
MARANHÃO	26.774	100,0	40.454	100,0	5,3	100,0
Agropecuária	4.334	16,2	6.969	17,2	6,1	19,3
Extrativa Mineral	79	0,3	980	2,4	36,9	6,6
Ind. de Transformação	1.966	7,3	1.338	3,3	-4,7	-4,6
Construção	1.994	7,3	3.141	7,8	6,2	8,8
SIUP	489	1,8	892	2,2	7,8	2,9
Comércio	3.256	12,2	6.253	15,5	8,5	21,9
Administração Pública	5.680	21,2	9.587	23,7	6,8	28,6
Serviços	9.026	33,7	11.293	27,9	2,8	16,6
BRASIL	2.368.705	100,0	3.227.181	100,0	3,9	100,0
Agropecuária	156.752	6,6	171.177	5,3	1,1	1,7
Extrativa Mineral	37.990	1,6	95.886	3,0	12,3	6,7
Ind. de Transformação	399.201	16,9	523.616	16,2	3,4	14,5
Construção	125.063	5,3	182.477	5,7	4,8	6,7
SIUP	78.526	3,3	103.873	3,2	3,6	3,0
Comércio	240.737	10,2	404.007	12,5	6,7	19,0
Administração Pública	367.880	15,5	522.777	16,2	4,5	18,0
Serviços	962.555	40,6	1.223.367	37,9	3,0	30,4

Fonte: Holanda (2013) a partir de dados do IMESC/IBGE

Em comparação com as realidades estadual e nacional, para 2010, assinala-se que a Agropecuária tem grande participação na economia maranhense, com 17,2%, em contraste com a brasileira, com 5,3%. Nesse mesmo sentido, a Indústria de Transformação tem pouca relevância no cenário local (3,3%), enquanto que é proeminente no país (16,2%).

No plano estadual, a Administração Pública foi a área que mais contribuiu para a ampliação da economia no período, com 28,6%, enquanto que no Brasil foram os Serviços (30,4%). Assim, tem-se que o Maranhão tem uma economia marcada pela forte presença da Agropecuária, pouca participação da Indústria de Transformação e que depende significativamente da Administração Pública para o incremento de seu PIB. Sobre a estrutura produtiva do estado Holanda (2013, p. 27) assegura:

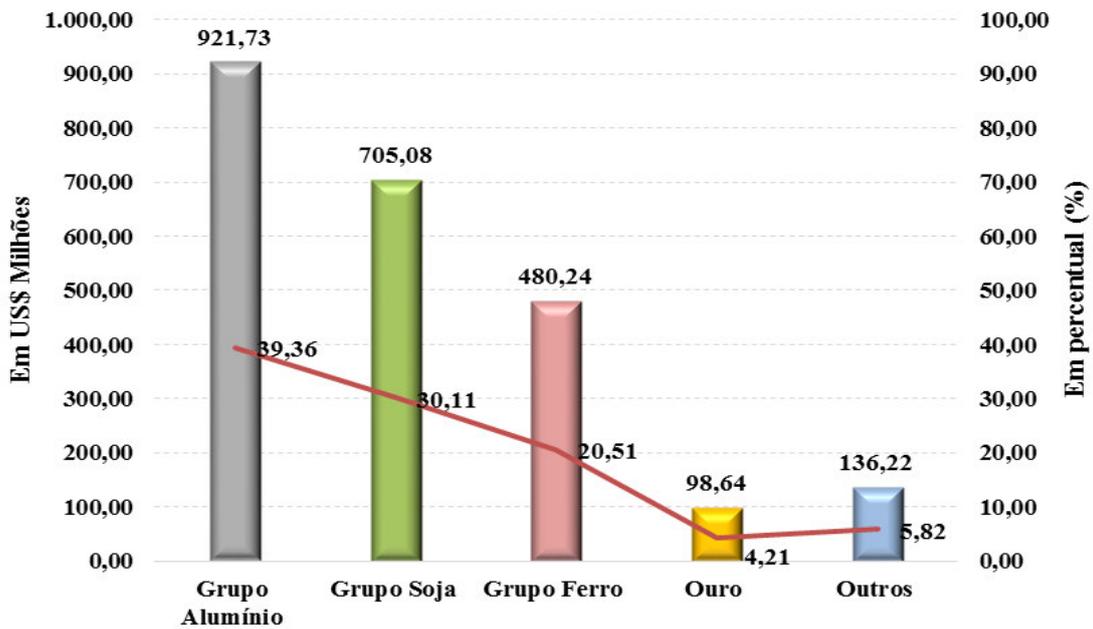
A pequena representatividade da Indústria de Transformação e o grande peso das atividades de Silvicultura e do Extrativismo Mineral, além da pequena participação e diminuta diferenciação do segmento dos Serviços, revelam uma estrutura produtiva pouco diversificada, altamente dependente de impulsos exógenos como fatores indutores de dinamismo, quer seja por meio das transferências federais constitucionais e transferências diretas de renda, ou quer seja, a partir da expansão do crédito público e privado ao consumo e ao financiamento imobiliário.

No setor de exportações, o Maranhão tem se especializado largamente no envio de *commodities* para o exterior. Dessa forma, o perfil das exportações maranhenses compõe-se de produtos primários, com baixo valor agregado, pouca possibilidade de verticalização da cadeia produtiva, e que, ademais, enfrenta a adversidade de ser altamente impactada pelos ciclos econômicos mundiais.

Outro inconveniente, especialmente para as finanças públicas estaduais, é que esses produtos sofrem forte isenção do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, em virtude da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir). Essa norma isenta do ICMS mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados, que têm como destino o exterior.

Os municípios são também afetados por essa desoneração, já que 25% da arrecadação do ICMS são destinados a eles. O gráfico 6 demonstra que a quase totalidade das exportações do estado foi composta por “*commodities*” em 2013. Grupo Alumínio, com 39,36%, Grupo Soja, com 30,11%, Grupo Ferro, com 20,51%, e Ouro, com 4,21%, perfizeram 94,19% do total das exportações.

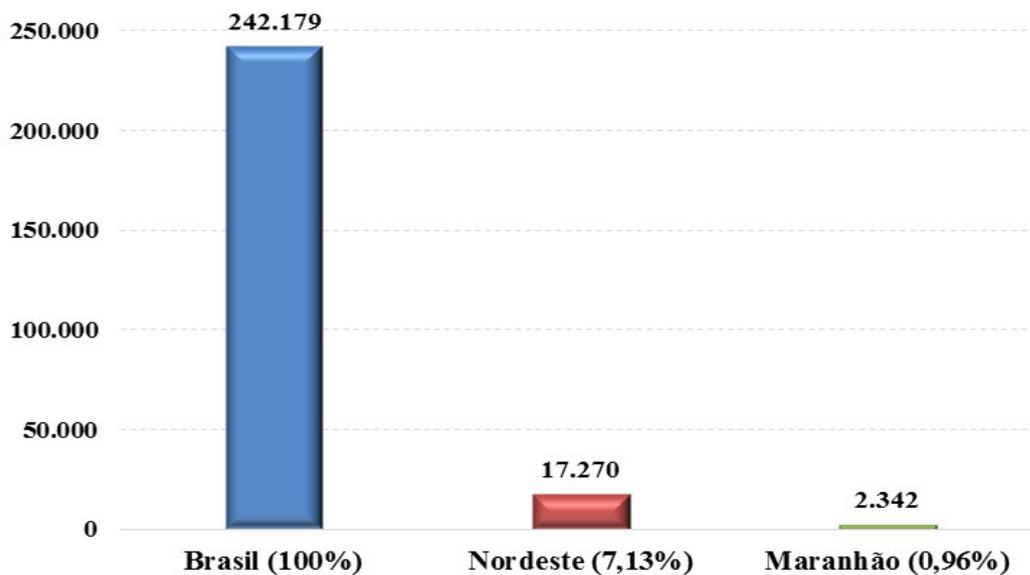
Gráfico 6 - Pauta de Exportação do Maranhão (2013) - US\$ Milhões



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC

Em relação ao total exportado pelo Brasil, a representatividade das exportações maranhenses é pouco relevante. Em 2013, o Brasil exportou cerca de US\$ 242,17 bilhões, o Nordeste, 17,27 US\$ bilhões e o Maranhão, apenas US\$ 2,34 bilhões. Em termos percentuais, o Maranhão exporta 0,96% do montante nacional e o Nordeste, 7,13%. O gráfico 7 apresenta esses números.

Gráfico 7 - Exportações do Maranhão e do Nordeste em relação ao Brasil (2013) - US\$ Bilhões



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC (2016).

No que se refere ao cenário das exportações maranhenses na década de 2000, Holanda (2013) assevera que esse comércio, entre 2000 e 2008, integrou-se vantajosamente ao ciclo expansionista de negócios global, via *commodities* primárias agrícolas e minerais, levando o Maranhão a ser a quarta economia estadual mais aberta ao exterior do país e a mais aberta do Nordeste. O mesmo autor ainda garante que as exportações maranhenses são fortemente calcadas em três produtos (alumínio, ferro e soja) e que tal concentração gera aguda volatilidade da economia local, pois está sujeita às oscilações dos mercados mundiais de *commodities*.

A tabela 3 demonstra o cenário do PIB maranhense, para os 10 maiores municípios, onde é exibido o valor agregado em cada setor da economia, para o ano de 2013. De início, percebe-se a elevada concentração percentual do PIB total nesses 10 municípios, considerando que essas unidades correspondem a apenas 4,60% do conjunto dos municípios, mas concentram 58,87% do produto maranhense.

Quanto aos setores, essas 10 cidades concentram 15,02% da Agropecuária, 75,57% da Indústria e 57,13% dos Serviços. Veja-se que, somente a capital, São Luís, aglutina 43,21% da Indústria do estado e 32,71% dos Serviços. Balsas representa significativos 9,82% do ramo agropecuário. A tabela 3 na sequência evidencia esse contexto:

Tabela 3 - Percentual de participação no PIB, por valores agregados, dos setores de atividades econômicas (2013)

Município	Ordem	PIB (%)	Agropecuária (%)	Indústria (%)	Serviços (%)
São Luís	1º	34,22	0,35	43,21	32,71
Imperatriz	2º	7,46	0,49	8,04	8,10
Balsas	3º	3,72	9,82	2,28	3,22
St. Antônio Lopes	4º	2,69	0,28	11,80	0,84
Açailândia	5º	2,34	1,89	3,42	2,10
S. José Ribamar	6º	2,02	0,28	2,05	2,38
Caxias	7º	1,96	0,45	1,55	2,35
Timon	8º	1,85	0,19	1,81	2,21
Santa Inês	9º	1,31	0,28	0,90	1,61
Bacabal	10º	1,3	1,00	0,50	1,60
TOTAL	-	58,87	15,02	75,57	57,13

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IMESC (2015)

Dessa forma, como demonstrado na tabela 3, há uma alta concentração do produto maranhense nos 10 maiores municípios. Tal fato, em adição à pouca diversificação da economia do estado, em que setores como agricultura e extrativismo mineral têm grande

relevância, a indústria tem baixa representatividade, e mesmo os serviços são pouco diferenciados (tudo isso como visto anteriormente) redundando em uma base tributária arrecadatória limitada e restrita a poucos municípios.

O setor de serviços, que é a base de cobrança do principal imposto municipal, o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, está bastante concentrado na capital e nos outros nove maiores municípios (57,13%). Circunstância esta, que dificulta a ampliação da arrecadação desse relevante imposto, de modo disseminado pelos outros municípios do estado.

Pelos dados apresentados, pode-se caracterizar o Maranhão com uma população concentrada mais na zona urbana que na rural, e como divisão equilibrada entre homens e mulheres. A participação percentual da população maranhense elevou-se em relação à nordestina e manteve-se razoavelmente constante quando comparada com a brasileira. Isto nos últimos 140 anos.

Quanto ao PIB, o Maranhão é o 17º na federação e o 4º no Nordeste, tendo uma participação percentual de 1,27% no brasileiro e de 9,35% no nordestino. Em termos “per capita”, o PIB do Maranhão é de R\$ 9,948 mil, representando cerca de 76% daquele do Nordeste e de 37% do brasileiro. Contudo, na última década a economia maranhense experimentou um crescimento maior que a média do Nordeste e do Brasil.

Os setores de Serviços, de Administração Pública e de Agropecuária, nessa ordem, são os que têm maiores participação na economia do estado, enquanto que no Brasil temos os Serviços, a Indústria de Transformação e a Administração Pública, como aqueles que têm mais representatividade.

No que diz respeito às exportações do Maranhão, que foi um dos vetores a possibilitar o incremento de sua economia na década passada, elas são compostas basicamente por “commodities” primárias agrícolas e minerais. Tal contexto atrela o cenário comercial do estado ao do comércio mundial, e ainda impacta negativamente as receitas estaduais e municipais, já que esses produtos são isentos de ICMS. Ainda, tem-se uma economia local pouco diversificada e com reduzida verticalização da cadeia produtiva.

Em relação à distribuição do PIB, entre os municípios maranhenses, observou-se uma forte concentração nas 10 maiores unidades. Assim, aproximadamente 58,87% do PIB do estado estão aglutinados nesses municípios. Como exemplo disso, tem-se que 57,13% do setor de serviços – que é base de cobrança para o mais importante tributo municipal, o ISS – estão concentrados nesses 10 municípios.

Nesse contexto de concentração, e de baixa diversificação da economia, é de se esperar dificuldades na ampliação das receitas municipais de forma homogênea por todo o estado, fato que embaraça significativamente as finanças públicas municipais. Dessa forma, reafirma-se a importância de se fazer a investigação sobre como tem se comportado recentemente a arrecadação das receitas próprias das prefeituras maranhenses.

4.2 Finanças Públicas Estadual e Municipal

De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) / Finanças do Brasil (Finbra), o Governo do Estado do Maranhão, no exercício de 2013, registrou em seu orçamento um total de R\$ 14,880 bilhões (entre receitas próprias e de transferência), ficando na 17ª colocação entre os estados do país e na 4ª, na Região Nordeste.

Em termos de receita total “per capita”, o Maranhão apresentou R\$ 2.190,18, ocupando o último posto na federação. O primeiro lugar foi de Roraima, com R\$ 8.494,46, e no Nordeste ficou Sergipe, com R\$ 4.034,04. A tabela 4 apresenta os números, em relação ao Maranhão e regiões (média dos estados).

Tabela 4 - Governos: Receita Total e Receita Total “per capita” (2013)

Abrangência Geográfica	⁽¹⁾ Receita Total (R\$)	Posição Receita Total no Brasil	Posição Receita Total na Região	Receita Total “per capita” (R\$)	Posição Receita Total “per capita” no Brasil	Posição Receita Total “per capita” na Região
Maranhão	14,880	17°	4°	2.190,18	27°	9°
Nordeste	153,875	2°	-	2.888,85	5°	-
Norte	65,301	5°	-	5.541,20	1°	-
Centro-Oeste	73,920	4°	-	5.263,30	2°	-
Sudeste	369,169	1°	-	4.397,81	3°	-
Sul	111,931	3°	-	3.914,43	4°	-
Brasil	774,189	-	-	4.265,77	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (Contas Regionais do Brasil 2010-2013/Contas Nacionais n° 47) e da STN/Finbra 2013 (Receitas Orçamentárias – Realizadas/Anexo I-C)

(1) Em bilhões de R\$

Levando-se em consideração apenas as receitas próprias, o Governo do Maranhão arrecadou, também em 2013, um montante de R\$ 5,514 bilhões, estando em 17° no cômputo geral e em 4° no Nordeste. Com relação às receitas de transferências da União para os estados, o Maranhão recebeu R\$ 5,489 bilhões, sendo o 6° que mais obteve repasses no país e o 4° no Nordeste. Os estados que mais receberam transferências foram São Paulo, com R\$

16,107 bilhões, e no Nordeste, a Bahia com R\$ 9,182 bilhões. Na sequência, a tabela 5 exibe esses dados, para o Maranhão e regiões (média dos estados).

Tabela 5 - Governos: Receita Própria e Receita de Transferência (2013)

Abrangência Geográfica	⁽¹⁾⁽²⁾Receita Própria (R\$)	Posição Receita Própria no Brasil	Posição Receita Própria na Região	⁽²⁾⁽³⁾Receita de Transferência (R\$)	Posição Receita de Transferência no Brasil	Posição Receita de Transferência na Região
Maranhão	5,514	17°	4°	5,489	6°	4°
Nordeste	71,038	3°	-	46,225	1°	-
Norte	26,650	5°	-	20,937	3°	-
Centro-Oeste	47,325	4°	-	7,860	5°	-
Sudeste	233,511	1°	-	29,291	2°	-
Sul	72,496	2°	-	9,851	4°	-
Brasil	451,020	-	-	114,166	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (Contas Regionais do Brasil 2010-2013/Contas Nacionais nº 47) e da STN/Finbra 2013 (Receitas Orçamentárias – Realizadas/Anexo I-C)

(1) Impostos, taxas e contribuições

(2) Em bilhões de R\$

(3) Corrente e de capital

Quando é examinada a receita própria “per capita”, o Maranhão volta a ficar na derradeira colocação com R\$ 811,56. O Distrito Federal ocupa a liderança no Brasil, com R\$ 4.597,33, e no Nordeste, Pernambuco, com R\$ 1.564,31, alcança o primeiro lugar. Em relação às transferências, também “per capita”, o Maranhão figura em 12 °, com R\$ 807,95, aparecendo em 6° no Nordeste. Por esse critério, Roraima fica em 1° na federação, com R\$ 3.933,50, e no Nordeste essa posição é de Sergipe, com R\$ 1.531,17. Essas informações podem ser verificadas, para o Maranhão e regiões (média dos estados), na tabela 6.

Tabela 6 - Governos: Receita Própria “per capita” e Receita de Transferência “per capita” (2013)

Abrangência Geográfica	⁽¹⁾Receita Própria “per capita” (R\$)	Posição Receita Própria “per capita” no Brasil	Posição Receita Própria “per capita” na Região	⁽²⁾Receita de Transferência “per capita” (R\$)	Posição Receita de Transferência “per capita” no Brasil	Posição Receita de Transferência “per capita” na Região
Maranhão	811,56	27°	9°	807,95	12°	6°
Nordeste	1.273,20	5°	-	967,99	2°	-
Norte	1.569,15	4°	-	2.263,99	1°	-
Centro-Oeste	3.156,43	1°	-	562,68	3°	-
Sudeste	2.764,57	2°	-	436,63	4°	-
Sul	2.517,59	3°	-	340,41	5°	-
Brasil	2.243,51	-	-	1.095,49	-	-

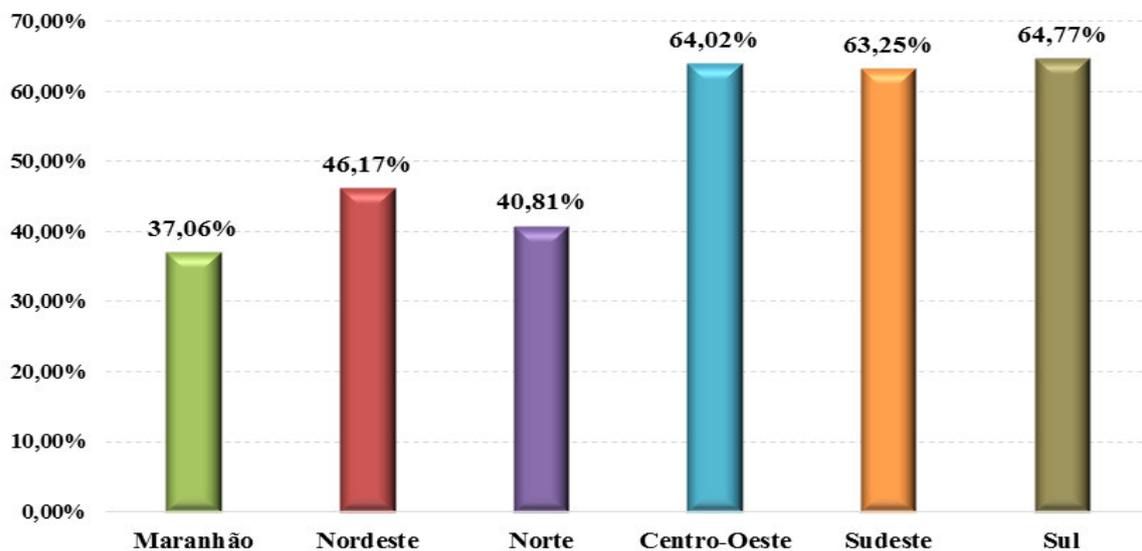
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (Contas Regionais do Brasil 2010-2013/Contas Nacionais nº 47) e da STN/Finbra 2013 (Receitas Orçamentárias – Realizadas/Anexo I-C)

(1) Impostos, taxas e contribuições

(2) Corrente e de capital

Dado relevante também, no que diz respeito ao montante arrecadado por esforço particular do ente, é o percentual de receitas próprias em relação à receita total. Por esse índice, do somatório das receitas do governo maranhense, apenas 37,06% são oriundas de sua arrecadação própria. Com esse número, o Maranhão aparece em 23º no país, e em último do Nordeste, que é liderado pela Bahia, com 52,63%. O Distrito Federal é a unidade que tem o melhor percentual, com 69,41%. O gráfico 8 mostra o percentual de receita própria do Governo do Maranhão, em relação à receita total, bem como traz a média, desse índice, para os estados que compõem as regiões do país.

Gráfico 8 - Governos: % Receita Própria*/Receita Total (2013)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (Contas Regionais do Brasil 2010-2013/Contas Nacionais nº 47) e da STN/Finbra 2013 (Receitas Orçamentárias – Realizadas/Anexo I-C)

*Impostos, taxas e contribuições

A tabela 7 apresenta dado interessante, agora expondo a soma das receitas próprias e das receitas de transferências dos municípios maranhenses, em comparação com a média dos municípios dos demais estados das regiões brasileiras. As prefeituras do Maranhão têm somente o 15º posto no volume de receitas próprias, no Nordeste ficam em 4º lugar. Já quando o exame se refere às receitas de transferências, os municípios do estado estão no 12º lugar nacional e em quarto no Nordeste. Veja-se a tabela 7:

Tabela 7 - Municípios: Receita Própria e Receita de Transferência (2012)⁽¹⁾

Abrangência Geográfica	(2) (3) Receita Própria (R\$)	Posição Receita Própria no Brasil	Posição Receita Própria na Região	(3) (4) Receita de Transferência (R\$)	Posição Receita de Transferência no Brasil	Posição Receita de Transferência na Região
Maranhão	0,877	15º	4º	8,134	12º	4º
Nordeste	9,851	3º	-	72,515	1º	-
Norte	3,057	5º	-	20,285	2º	-
Centro-Oeste	4,092	4º	-	19,741	3º	-
Sudeste	53,877	1º	-	128,115	4º	-
Sul	11,301	2º	-	45,014	5º	-
Brasil	83,055		-	293,804	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (Contas Regionais do Brasil 2010-2013/Contas Nacionais n° 47) e da STN/Finbra

(1) Dados de 2013 não disponíveis para os municípios

(2) Impostos, taxas e contribuições

(3) Em bilhões de R\$

(4) Corrente e de capital

Pela tabela 8 é possível examinar a receita própria e de transferência, ambas “per capita”, dos municípios maranhenses em cotejo com outras regiões e com o Brasil. Verifica-se que, e relação à receita própria “per capita”, os municípios maranhenses ocupam posições modestas, ficando em 23º lugar no Brasil e em 7º na Região Nordeste. Quando é avaliada a receita de transferência “per capita”, essas colocações têm certa melhora, ficando os municípios maranhenses em 19º no Brasil e em 6º na região.

São Paulo, com R\$ 832,17, e Sergipe, com R\$ 241,75, são os primeiros postados, no Brasil e no Nordeste, no critério de receita própria “per capita”. Já para as receitas de transferência “per capita”, o Espírito Santo, com R\$ 1.963,97, e novamente Sergipe, com R\$ 1.586,93, são os melhores colocados no país e na região. A tabela 8 adiante expõe a perspectiva dos municípios do estado em comparação com os da região e do Brasil:

Tabela 8 - Municípios: Receita Própria “per capita” e Receita de Transferência “per capita” (2012)⁽¹⁾

Abrangência Geográfica	⁽²⁾Receita Própria “per capita” (R\$)	Posição Receita Própria “per capita” no Brasil	Posição Receita Própria “per capita” na Região	⁽³⁾Receita de Transferência a “per capita” (R\$)	Posição Receita de Transferência a “per capita” no Brasil	Posição Receita de Transferência “per capita” na Região
Maranhão	158,14	23º	7º	1.465,83	19º	6º
Nordeste	185,38	4º	-	1.480,07	5º	-
Norte	204,03	5º	-	1.436,50	4º	-
Centro-Oeste	366,87	3º	-	1.753,17	1º	-
Sudeste	578,95	1º	-	1.663,33	2º	-
Sul	408,07	2º	-	1.644,86	3º	-
Brasil	297,59	-	-	1.547,06	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (Contas Regionais do Brasil 2010-2013/Contas Nacionais nº 47) e da STN/Finbra 2013 (Receitas Orçamentárias – Realizadas/Anexo I-C)

(1) Dados de 2013 não disponíveis para os municípios

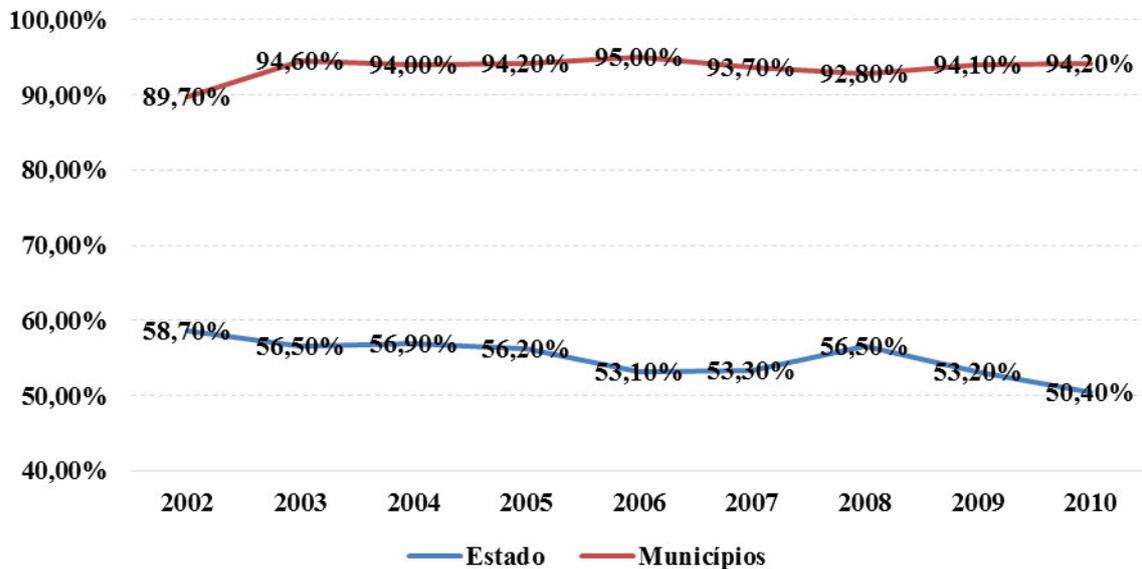
(2) Impostos, taxas e contribuições

(3) Corrente e de capital

Holanda (2013) explana sobre a dependência fiscal do Estado do Maranhão e dos municípios maranhenses, a partir da relação entre as receitas transferidas (constitucionais e voluntárias) e as receitas próprias. O autor argumenta que, no lapso entre 2002 e 2010, as receitas de transferências para o estado aumentaram numa taxa real de 12,5% a.a., enquanto que as receitas próprias elevaram-se num ritmo real de 16,7% a.a. Assim sendo, ocorreu, no período, uma suavização do grau de dependência fiscal do estado. Em relação aos municípios, os repasses aumentaram à taxa de 16,9% a.a., enquanto que as receitas próprias em 8,2% a.a., indicando, dessa forma, a ampliação da dependência dos municípios em relação às transferências.

Holanda (2013) realça que o agravamento dessa última dependência deu-se em razão da pouca implementação da arrecadação dos tributos municipais, em particular do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). O gráfico 9 exhibe esse panorama.

Gráfico 9 - Evolução do grau de dependência fiscal do Estado do Maranhão e do conjunto de seus municípios (receita transferida/receita total, em %)



Fonte: Holanda (2013) a partir de dados da STN.

Em síntese, Holanda (2013, p. 39) aponta a dualidade no comportamento, em relação à dependência fiscal, dos municípios maranhenses e do Governo do Estado, no período dos anos de 2002 a 2010:

[...] a expansão das transferências fiscais conviveu, no caso da esfera estadual, com uma diminuição do peso das receitas transferidas em relação às receitas próprias (redução do grau de dependência fiscal), enquanto que, no caso da esfera municipal, assistiu-se à ampliação do grau de dependência fiscal.

Em relação às finanças públicas no estado, pelos números trazidos, o Maranhão pode ser descrito como um ente subnacional com baixa arrecadação total e, especialmente, total “per capita”, ficando em último lugar na federação. Da mesma forma, o estado tem poucas receitas próprias, ocupando posições intermediárias no cômputo geral e no Nordeste. Em oposição a esse dado, o Maranhão recebe grande parcela de transferência de recursos federais, sendo o sexto da federação e o quarto no Nordeste, revelando o alto nível de indispensabilidade dessas receitas para o ente.

Ainda numa situação claramente desfavorável, quando a avaliação é feita sobre a receita própria “per capita”, o Maranhão retorna ao derradeiro patamar no Brasil, demonstrando, substancialmente, a fragilidade da arrecadação do estado. Já em relação às transferências “per capita”, recebidas do Governo Federal, o Maranhão fica em 12º no Brasil e em sexto na região, ocupando postos medianos.

No que diz respeito ao importante indicador de percentual de receitas próprias em relação à receita total o Maranhão fica em 23º lugar no país e em último do Nordeste, o que indica baixa arrecadação própria, em relação às suas receitas totais.

Quando os avaliados são os municípios maranhenses, constata-se que eles têm baixa arrecadação própria, ficando em 15º no Brasil e em quarto na região. Por outro lado, quando são examinadas as receitas de transferências, os municípios maranhenses ficam em 12º no país e em quarto na região. Considerando-se o critério de receita própria “per capita”, os municípios do Maranhão ficam postados em 23º e em 7º, em escala nacional e regional, respectivamente. Para o parâmetro receitas de transferências “per capita”, os municípios maranhenses ocupam o 19º lugar no Brasil e o sexto no Nordeste. Tais números demonstram, inquestionavelmente, a indispensabilidade das transferências para as finanças dos municípios do Maranhão.

Também ficou demonstrado que, ao longo da década de 2000, houve um movimento inverso no que concerne à dependência fiscal do Estado do Maranhão e de seus municípios em relação às transferências de recursos. Para o estado, essa sujeição reduziu-se, enquanto que, para os municípios, elevou-se.

Então, pelos números das finanças públicas apresentados, restou comprovada a carência de receitas próprias, tanto pelo governo do Maranhão, quanto pelas prefeituras do estado. O estado ocupa posições secundárias de arrecadação própria de tributos no contexto nacional, mas ascende na escala quando as avaliadas são as receitas de transferência.

Os municípios do Maranhão seguem o mesmo padrão, especialmente quando o parâmetro empregado é o “per capita”. Ou seja, dependem fortemente de transferência de outras esferas para elevar, mesmo que discretamente, suas receitas totais, e implementar as políticas públicas demandadas pela comunidade. Dessa forma, é de crucial importância o presente estudo, que se propõe a verificar a performance da arrecadação de tributos próprios pelos municípios maranhenses nos últimos anos.

5 FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES APÓS A LRF

Como visto no capítulo anterior, o cenário das finanças públicas maranhenses é marcado pela debilidade. E, no caso dos municípios, em especial. Conforme narrado por Holanda (2013), na década de 2000, foi verificado um movimento inverso, no governo do estado e nos municípios, em relação à dependência de aporte de recursos federais. Enquanto que o primeiro suavizou essa dependência, os outros intensificaram.

A partir da Constituição de 1988, os municípios receberam novas funções administrativas e possibilidades de fontes de receitas. Mas o que se constata é que esses entes, especialmente no Maranhão, dependem em grande medida de repasses de recursos de outras esferas para compor suas receitas orçamentárias. As receitas próprias das prefeituras são praticamente irrelevantes, quando comparadas às de transferências. Tanto é, que em 2012, como relatado, os municípios do estado receberam R\$ 8,134 bilhões de transferências de outros entes e arrecadaram apenas R\$ 877 milhões em tributos locais, ou seja, os orçamentos foram compostos de pouco mais de 10% de receita própria.

Dessa forma, como proposto pelo presente estudo, será feita neste capítulo uma investigação mais detalhada sobre o quadro das finanças municipais das prefeituras maranhenses. O período a ser investigado terá como baliza a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, como visto, serviu de importante marco do projeto de ajuste fiscal da Administração Pública Brasileira levado a cabo na década de 1990.

Diante de uma gama de índices que servem para a pretendida análise da situação das finanças dos municípios, optou-se por dois: o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que compreende cinco indicadores e oferece uma visão mais abrangente sobre as finanças das prefeituras e o Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT) que se fixa mais detidamente no comportamento das receitas locais, que como exposto até o momento, é o componente mais débil das contas municipais.

5.1 Índice Firjan de Gestão Fiscal

Neste seguimento, será usado como subsídio para as avaliações e conclusões o Índice Firjan de Gestão Fiscal, divulgado em 2015, tendo como ano-base 2013. Elaborado, desde 2012, pela Gerência de Economia e Estatística da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), que utilizou como primeiro ano-base 2016, o IFGF objetiva

esclarecer “a forma como os tributos pagos pela sociedade são administrados pelas prefeituras” (FIRJAN, 2015, p. 6). O índice é confeccionado a partir dos resultados fiscais oficialmente informados pelas prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional, mediante o sistema Finanças do Brasil (Finbra).

Na edição de 2015, foram examinadas 5.243 (94,12%) prefeituras, das 5.567 existentes no país, pois um pequeno quantitativo dessas, 324 (5,82%), não estava disponível no Finbra, ou padecia de imperfeições que prejudicaram a análise. Nesses 5.243 municípios investigados, habitam 191.256.137 brasileiros, ou 96,5% da população, sendo incontestemente a amplitude do estudo. O sistema Finbra de 2013 é o primeiro a incluir municípios que aderiram ao novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) da STN, fator que permite a consolidação das Contas Públicas Nacionais, de acordo com as normas da LRF.

O IFGF procura demonstrar as complexidades enfrentadas pelos gestores municipais brasileiros, tendo em vista as restrições orçamentárias postas. O documento (FIRJAN, 2015, p. 5) informa que: “pelo lado da receita, a problemática consiste na dependência das transferências intergovernamentais. Pelo lado do gasto, o desafio é a gestão das despesas correntes (principalmente gastos com pessoal e encargos da dívida) [...]”. Cinco indicadores compõem o IFGF: “Receita Própria”, “Gastos com Pessoal”, “Investimentos”, “Liquidez” e “Custo da Dívida”, estando todos eles consoante com os preceitos da LRF.

Cada indicador tem a pontuação que oscila entre 0 e 1, e quanto mais próximo de 1 é alcançado, melhor será a gestão fiscal do ente. Foi feita a convenção de quatro conceitos para o IFGF:

- a) Conceito A (Gestão de Excelência): resultado > que 0,8;
- b) Conceito B (Boa Gestão): resultado entre 0,6 e 0,8;
- c) Conceito C (Gestão em Dificuldade): resultado entre 0,4 e 0,6; e
- d) Conceito D (Gestão Crítica): resultado < a 0,4 (FIRJAN, 2015).

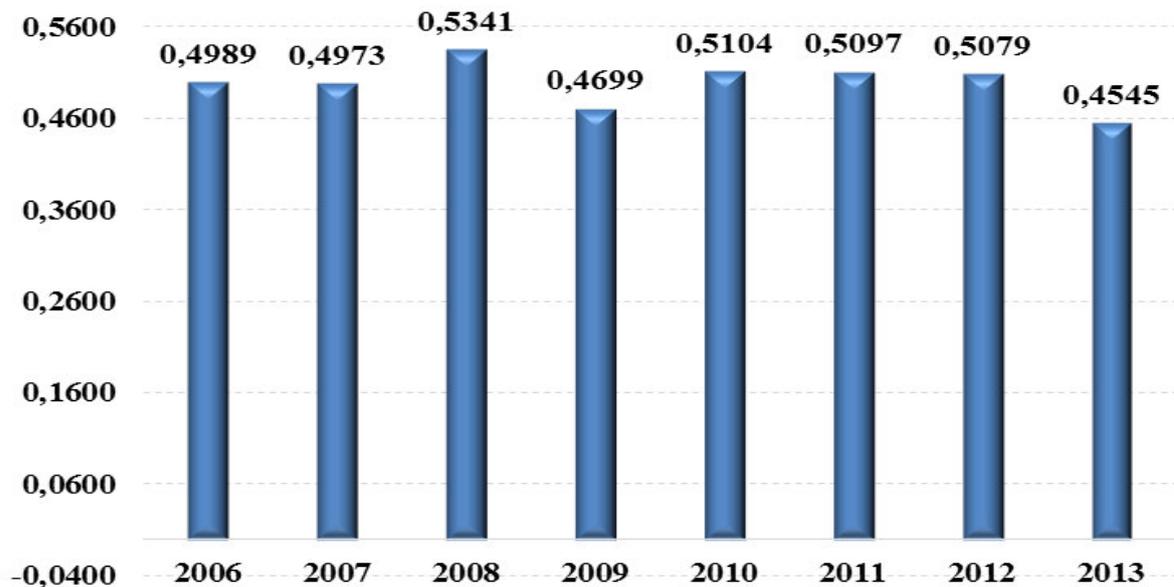
Algumas considerações de caráter amplo são esboçadas na pesquisa de 2015:

- a) a carga tributária do setor público brasileiro equivale a 35,9% do PIB;
- b) esse percentual é igual ao de países desenvolvidos e aproximadamente o dobro daquele de algumas economias emergentes;
- c) do montante de tributos arrecadados pela federação brasileira, mais de R\$ 400 bilhões (25%) são destinados aos municípios, o que equivale a todas as receitas públicas da Argentina e representa duas vezes às da Colômbia;

- d) desde 2006, os recursos geridos pelos municípios cresceram 58% em valores reais, enquanto que o total arrecadado teve incremento de 48%;
- e) a Constituição de 1988 renovou o federalismo brasileiro, outorgando competências tributárias aos municípios e aumentando as transferências de recursos dos governos Federal e estaduais. Mas, em compensação, os municípios deveriam ampliar ações sociais básicas (saúde e educação) e investimentos de urbanização;
- f) contudo, a dependência dos repasses consolidou-se nos municípios, pois 94% têm nas transferências recebidas o equivalente a no mínimo 70% de suas receitas correntes;
- g) portanto, as prefeituras contam com reduzido controle sobre suas receitas, contribuindo para o diminuto grau de corresponsabilidade entre o cidadão-contribuinte e governos locais, deixando as municipalidades altamente suscetíveis à conjuntura econômica;
- h) nem a LRF restringiu essa suscetibilidade, porquanto apenas 61 dos 5.567 municípios brasileiros geram receitas suficientes para pagar seus servidores;
- i) em 2013, quase 800 municípios superaram o limite de 60% da receita corrente líquida (RCL), estabelecido pela LRF, para a despesa com pessoal, o maior número desde a entrada em vigor da lei;
- j) o adiamento de despesas, mediante a inscrição de restos a pagar transformou-se no mecanismo principal de ajuste das contas municipais, e o emprego desse artifício tem sido tão constante que, em 1.400 prefeituras, não havia recursos em caixa para o pagamento de compromissos de curto prazo; e
- k) os investimentos contaram com menos recursos e minguaram para 9% da RCL, menor índice desde 2006 e abaixo do estudo anterior que ficou em 14,2%, assim o orçamento ficou cada vez mais comprometido com a folha de pessoal (despesa rígida e com tendência de crescimento) e menos com investimentos (FIRJAN, 2015).

O IFGF de 2015 do Brasil (média aritmética simples do IFGF consolidado das 5.243 prefeituras investigadas) ficou em 0,4545, o menor patamar desde 2006. Também em relação ao estudo de 2012 (0,5070), houve um retrocesso de 10,5%, que significou a maior queda percentual anual desde a crise econômica de 2009. Nesse ambiente, 3.339 cidades (63,7%) viram sua situação fiscal decair em relação ao ano precedente. O gráfico 10 demonstra o itinerário do IFGF do Brasil:

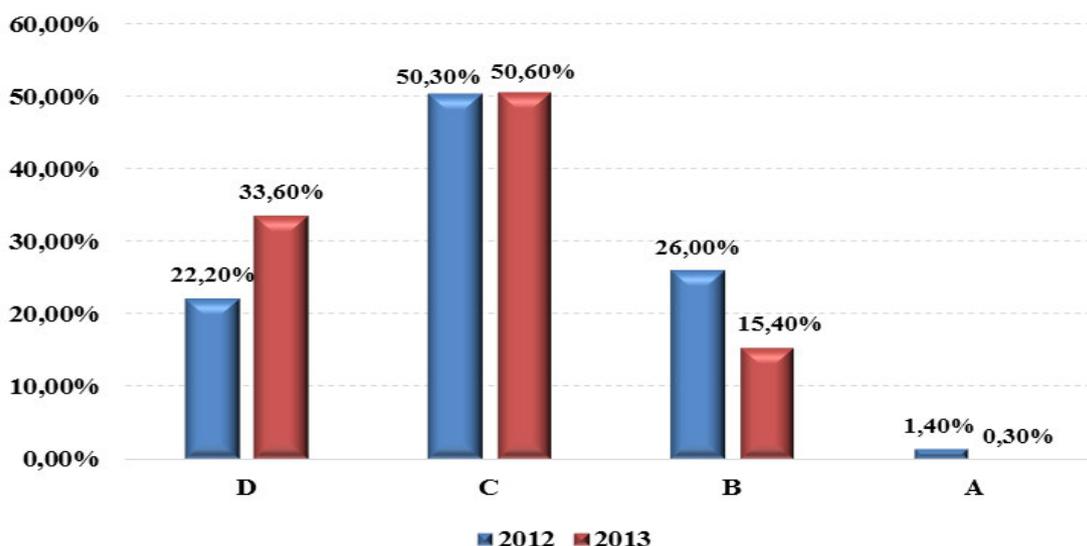
Gráfico 10 - Evolução do IFGF Brasil



Fonte: Firjan (2015).

Os números também comprovam que houve redução, em quase 50%, da quantidade de entes que gozavam de melhor avaliação no IFGF (conceitos A – Gestão de Excelência – e B – Boa Gestão). No IFGF de 2015 apenas 826 cidades (15,7%) ficaram com conceito A e B, sendo 18 (0,3%) com A e 808 (15,4%) com B. Em contrapartida, 2.655 (50,6%) municípios obtiveram classificação C (Gestão em Dificuldade) e 1.762 (33,6%) D (Gestão Crítica). O gráfico 11 exibe essa variação em relação ao período antecedente:

Gráfico 11 - Percentual dos municípios conforme resultados do IFGF 2013

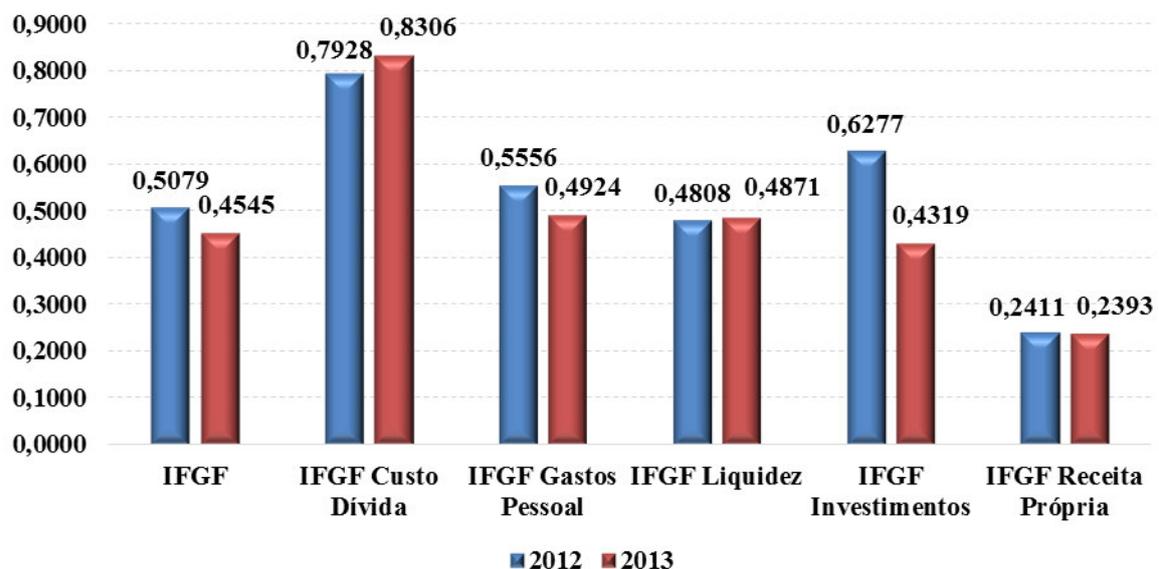


Fonte: Firjan (2015)

A pesquisa aponta que a sincronia entre elevação de gastos com pessoal e diminuição dos investimentos foi decisiva para a piora do quadro fiscal dos municípios, com a ampliação da parcela dos orçamentos absorvida pela folha de pagamento, que cresceu acima da receita, e a queda daquela dedicada aos investimentos.

Nesse cenário, houve queda significativa dos indicadores “IFGF Gastos com Pessoal” (-11,4%) e “IFGF Investimentos” (-31,2%), em relação ao período anterior. O “IFGF Receita Própria” sofreu redução de -0,8%, que só não foi mais abrupta porque as receitas de transferências descaíram mais lentamente do que as receitas próprias. Então, em tal conjuntura, nem mesmo o incremento nos indicadores “IFGF Custo da Dívida” (+4,8%) e do “IFGF Liquidez” (+1,3%) ocorreu numa magnitude suficiente para conter a redução do IFGF Brasil, o pior de todas as avaliações, como já enfatizado. Pelo gráfico 12, é possível observar esse panorama:

Gráfico 12 - IFGF Brasil e seus indicadores (2012 e 2013)



Fonte: Firjan (2015)

O IFGF faz um alerta contundente sobre a precariedade das finanças municipais, especialmente em relação à subordinação dos orçamentos aos repasses de outras esferas, que não é contrabalanceada pela melhora na obtenção de receitas próprias: “A situação das contas municipais preocupa. A dependência das transferências é crônica e o comprometimento com as despesas de pessoal cada vez maior, deixando as prefeituras a mercê da conjuntura econômica e política” (FIRJAN, 2015, p. 11).

A tabela 9 demonstra um panorama geral do IFGF de 2015 onde nem o Maranhão, e nem mesmo a Região Nordeste contam com municípios com conceito A. Ainda em relação ao Nordeste, o Maranhão (51,7%) tem menos cidades com o conceito D que a região (61,8%). Porém, quando confrontadas com a média das prefeituras brasileiras, as maranhenses ficam com qualificações, em geral, mais modestas, por exemplo, no conceito B, 3,3% contra 15,4%, e no D 51,7% contra 33,6%, respectivamente. Já no conceito C, o Maranhão (45,6%) tem melhor desempenho que a média nacional (50,6%). Pela tabela 9 fica patente a precariedade do IFGF não somente da realidade local, quanto do país.

Tabela 9 - Municípios: “IFGF”

Abrangência Geográfica	Conceito A (Gestão de Excelência) %	Conceito B (Boa Gestão) %	Conceito C (Gestão em Dificuldade) %	Conceito D (Gestão Crítica) %
Maranhão	0,0	3,3	45,6	51,7
Nordeste	0,0	3,5	34,7	61,8
Norte	0,3	13,5	52,9	33,3
Centro-Oeste	0,2	23,5	61,5	14,7
Sudeste	0,6	17	55,6	26,8
Sul	0,3	25,3	63,9	10,5
Brasil	0,38	15,4	50,6	33,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IFGF de 2015 – ano-base 2013

Em vista do disposto acima, conclui-se que o IFGF de 2015 apontou um cenário de depreciação do setor público municipal. O IFGF atingiu o menor valor desde 2006 e também teve a maior queda anual, em relação ao estudo anterior, isso desde a crise econômica de 2009. Os dados revelam claramente a dificuldade da gestão fiscal enfrentada pelas prefeituras.

Indicadores como “IFGF Gastos com Pessoal”, “IFGF Investimentos” e “IFGF Receita Própria” enfrentaram quedas expressivas. Este último só não sofreu abalo mais contundente, em razão da redução nas receitas de transferências ser mais suave do que a das receitas próprias. A dependência das receitas de transferências é cada vez mais crônica, e as receitas próprias não sofrem incremento.

A situação das cidades maranhenses é particularmente crítica, segundo o IFGF de 2015, pois nenhuma de nossas prefeituras conseguiu obter o conceito A (Gestão de Excelência), e a maioria, 51,7%, está classificada como D (Gestão Crítica).

Adiante, passa-se a analisar pormenorizadamente cada um dos cinco indicadores que integram o IFGF de 2015.

5.1.1 Indicadores do IFGF de 2015

A partir deste ponto será feito o exame do resultado dos cinco indicadores do IFGF, para os municípios maranhenses, em comparação com a situação local, regional e nacional.

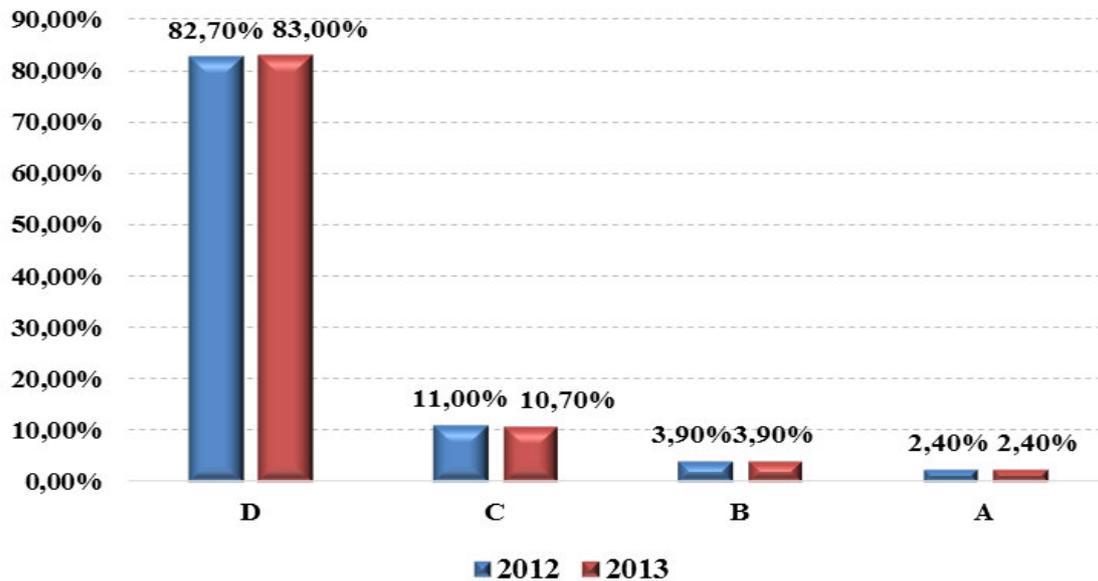
5.1.1.1 “IFGF Receita Própria”

Este indicador “mede o total de receitas geradas pelo município, em relação ao total da receita corrente líquida. Tem como objetivo avaliar o grau de dependência das prefeituras no tocante às transferências intergovernamentais” (Firjan, 2015, p. 11). Segundo o art. 2º, IV, da LRF, receita corrente líquida, para os municípios, é a soma das receitas tributárias, de transferências correntes e outras receitas, também correntes, deduzidas daí a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e a compensação dos regimes previdenciários.

Lembra-se que tanto a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) ampliaram o poder e o dever dos municípios em produzirem receitas próprias. Sendo que o primeiro desses institutos concedeu novas competências tributárias para as prefeituras, gerando a possibilidade de arrecadar tributos, e a Lei Fiscal estabeleceu que são requisitos essenciais de responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência do ente da Federação.

Para o IFGF de 2015, o “IFGF Receita Própria” ficou na pior situação entre os cinco indicadores avaliados, com o número de 0,2393. A maioria esmagadora dos municípios (83%) foi avaliada com o conceito D (Gestão Crítica), 10,7%, com C (Gestão em Dificuldade), apenas 3,9%, com B (Boa Gestão) e um mínimo de 2,4%, com A (Gestão de Excelência). Assim, 4.352 das prefeituras produziram menos de 20% de suas receitas. O gráfico 13 informa esse panorama em relação ao ano anterior:

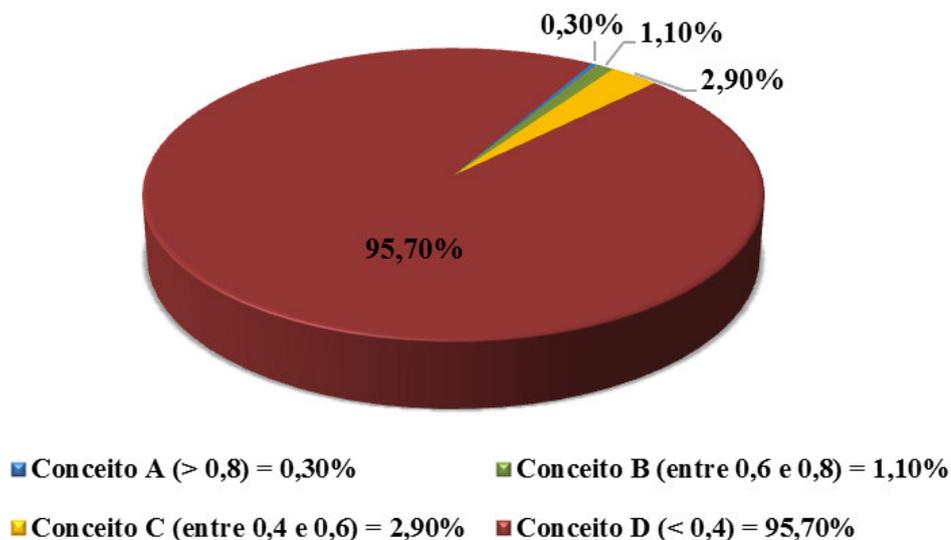
Gráfico 13 - Municípios por conceito do “IFGF Receita Própria” - Anos Base 2012/2013



Fonte: Firjan (2015)

Para a Região Nordeste, 95,7% dos municípios ficaram com o conceito D (Gestão Crítica), 2,9%, com o C (Gestão em Dificuldade), 1,1%, com o B (Boa Gestão) e apenas 0,3%, com o A (Gestão de Excelência). Os dados estão no gráfico 14:

Gráfico 14 – “IFGF Receita Própria” na Região Nordeste - Ano-base 2013

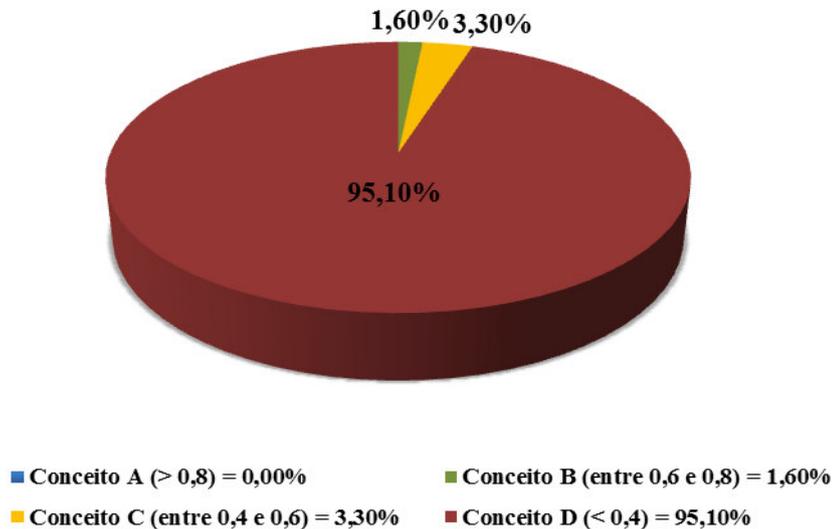


Fonte: Firjan (2015)

Em relação ao Maranhão, os números do “IFGF Receita Própria” também apresentaram-se bastante desfavoráveis. Dessa forma, 95,1% das prefeituras foram

qualificadas com o conceito D, 3,3%, com o C e 1,6%, com o B. Não houve registro de cidades com conceito A. O gráfico 15 demonstra essa ocorrência:

Gráfico 15 - “IFGF Receita Própria” no Estado do Maranhão - Ano-base 2013



Fonte: Firjan (2015).

Pela tabela 10, pode-se observar um painel do índice “IFGF Receita Própria” no Estado do Maranhão em comparação com as outras unidades. Verifica-se que, diferentemente das outras unidades, o Maranhão não tem nenhuma cidade com conceito A. Em relação às Regiões Nordeste e Norte, o estado mantém certo equilíbrio nos diversos conceitos. Mas quando a comparação é feita com as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, há discrepâncias. Por exemplo, as prefeituras do Maranhão têm conceito D em 95% dos casos, enquanto que a média das prefeituras do Centro-Oeste é de 74,8%; do Sudeste, de 74,3%; e do Sul, de 76,7%, portanto bem menores.

Ainda nesse mesmo cotejamento, as cidades maranhenses têm conceito B em apenas 1,6%, enquanto que nas do Centro-Oeste é 4,2%; do Sudeste, 6,6%; e do Sul, 4,6%. Há divergências no “IFGF Receita Própria” entre as prefeituras do estado e a média do Brasil, com valores claramente piores para o Maranhão, conforme se observa na tabela 10:

Tabela 10 - Municípios: “IFGF Receita Própria” - Ano-base 2013

Abrangência Geográfica	Conceito A (Gestão de Excelência) %	Conceito B (Boa Gestão) %	Conceito C (Gestão em Dificuldade) %	Conceito D (Gestão Crítica) %
Maranhão	0,0	1,6	3,3	95,1
Nordeste	0,3	1,1	2,9	95,7
Norte	1,6	2,1	4,2	92,2
Centro-Oeste	2,1	4,2	18,9	74,8
Sudeste	3,9	6,6	15,2	74,3
Sul	3,6	4,6	15	76,7
Brasil	2,4	3,9	10,7	83

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IFGF de 2015 – ano-base 2013.

Dessa forma, pelos números trazidos, tem-se uma grave situação para o quesito receitas próprias, já que o “IFGF Receita Própria” foi o pior entre os cinco indicadores sondados. A ampla maioria dos municípios brasileiros (83%), dos nordestinos (95,7%) e dos maranhenses (95,1%) recebeu o Conceito D (Gestão Crítica). O Maranhão não tem nenhuma prefeitura avaliada com o Conceito A e apenas 1,6% foram classificadas como B (Boa Gestão).

Esses índices revelam, inegavelmente, como é crítica e sensível a questão das receitas próprias para os municípios brasileiros e maranhenses, requerendo especial atenção para a implantação de políticas de gestão no intuito de aprimorar esse indicador.

5.1.1.2 “IFGF Gastos com Pessoal”

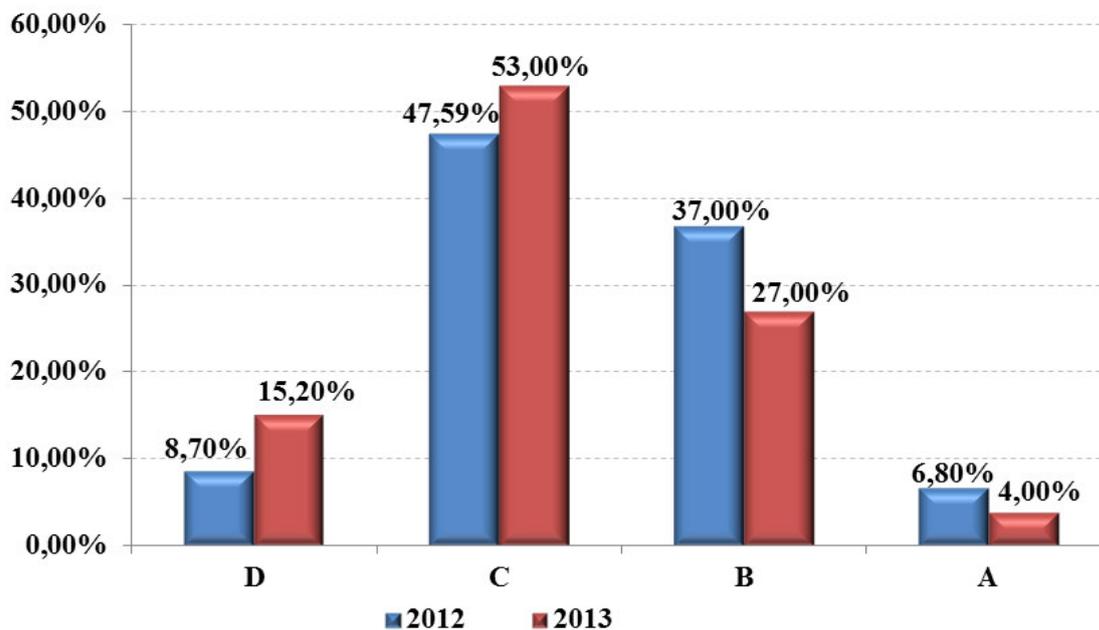
Por esse indicador, é possível demonstrar “quanto os municípios gastam com pagamento de pessoal, em relação ao total da receita corrente líquida” (FIRJAN, 2015, p. 12).

A folha de pessoal é um gasto bastante inflexível, dada a previsão constitucional de irredutibilidade da remuneração dos servidores e, ainda, com tendência de crescimento permanente, tendo em vista as revisões salariais anuais e os planos de cargos que contemplam acréscimos por tempo de serviço. Pelo nível de comprometimento do orçamento com despesa de pessoal, é possível ter perspectivas sobre as possibilidades de aplicação em outras despesas, como investimentos em obras. Em apreço a essa característica, a LRF já estabeleceu em seu art. 20, III, “a”, o limite, para os municípios, de gastos com pessoal de 60%, em relação à sua RCL.

No IFGF de 2015, o indicador “IFGF Gastos com Pessoal” chegou ao menor nível desde o início da série, ao alcançar 0,4924 pontos. Pouco mais da metade dos municípios, 53%, ficou com o conceito C (Gestão em Dificuldade), 27,9%, com o B (Boa Gestão), 15,2%,

com o D (Gestão Crítica) e 4%, com A (Gestão de Excelência). O gráfico 16 exibe essa situação e traz a comparação com o ano de 2012:

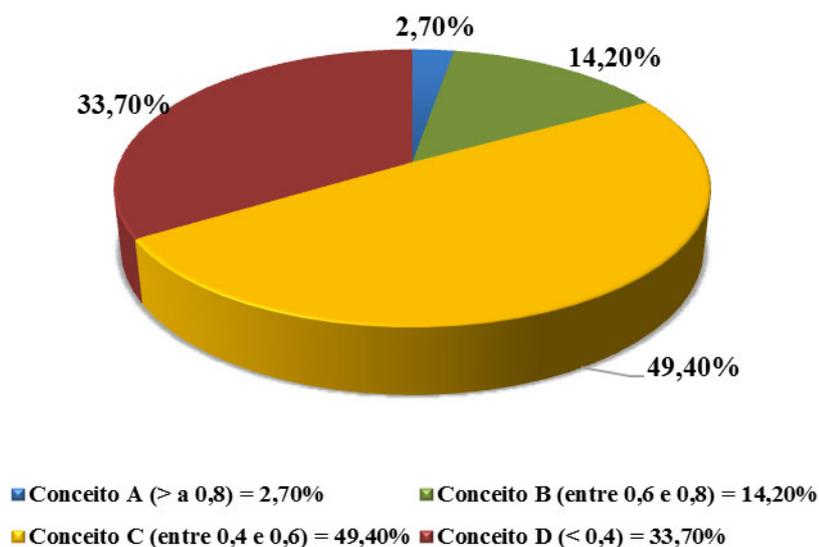
Gráfico 16 - Municípios por conceito do “IFGF Gastos com Pessoal” - Anos Base 2012/2013



Fonte: Firjan (2015).

No que diz respeito à Região Nordeste, 49,4% das prefeituras ficaram com o conceito C (Gestão em Dificuldade), 33,7%, com o D (Gestão Crítica), 14,2%, com o B (Boa Gestão) e somente 2,7%, com o A (Gestão de Excelência). O gráfico 17 descreve tal situação:

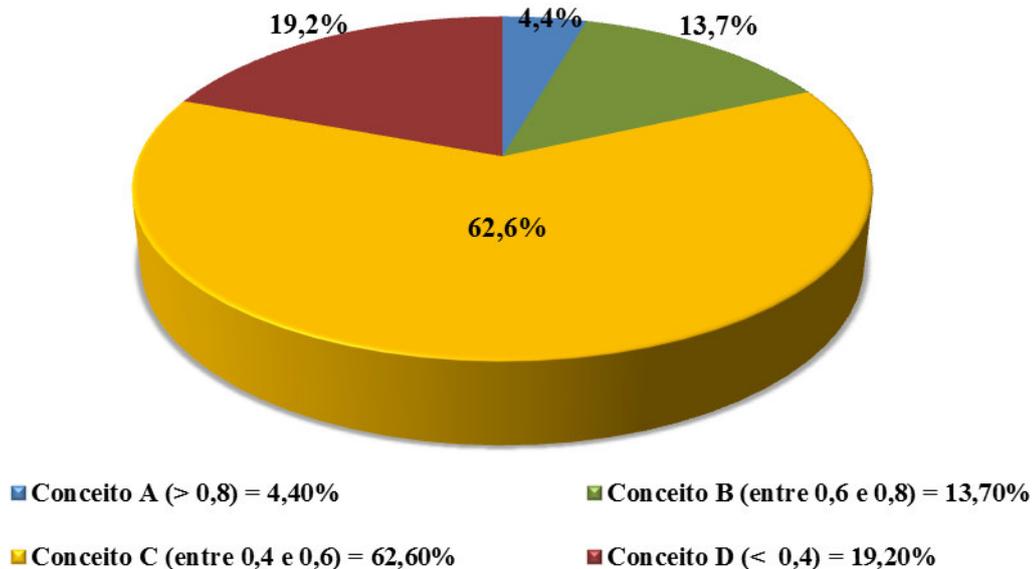
Gráfico 17 - “IFGF Gastos com Pessoal” na Região Nordeste - Ano-base 2013



Fonte: Firjan (2015)

Para o Estado do Maranhão, os dados do “IFGF Gastos com Pessoal” demonstram uma situação preocupante. Dos 182 municípios avaliados, 62,6% receberam a nota C, 19,2%, a D, 13,7%, a B e um pequeno número, de 4,4%, foi qualificado como A. O gráfico 18 confirma tal realidade:

Gráfico 18 - “IFGF Gastos com Pessoal” no Estado do Maranhão - Ano-base 2013



Fonte: Firjan (2015)

A tabela 11 proporciona uma ampla visão do “IFGF Gastos com Pessoal” do Maranhão, em contraste com as outras regiões da federação. Em cotejo com a situação nacional, o estado tem até mais unidades com o conceito A (4,4% contra 4%), porém tem mais também na qualificação D (19,2% contra 15,2%). Em relação ao Nordeste, o Maranhão desfruta de uma melhor situação, haja vista que tem mais localidades no conceito A (4,4% contra 2,7%) e bem menos na difícil situação D (19,2% contra 33,7%). Por outro lado, se a comparação for feita com a Região Sul, a realidade maranhense é desfavorável. O Sul fica com 6,6% das prefeituras no nível A (contra 4,4%), e apenas 4% no D (contra 19,2%). Veja-se os dados na tabela 11:

Tabela 11 – Municípios: “IFGF Gastos com Pessoal” - Ano-base 2013

Abrangência Geográfica	Conceito A (Gestão de Excelência) %	Conceito B (Boa Gestão) %	Conceito C (Gestão em Dificuldade) %	Conceito D (Gestão Crítica) %
Maranhão	4,4	13,7	62,6	19,2
Nordeste	2,7	14,2	49,4	33,7
Norte	1,6	23,4	56,2	18,8
Centro-Oeste	4,9	32,4	55,5	7,2
Sudeste	3,8	29,1	62	5,2
Sul	6,6	45,6	43,8	4
Brasil	4	27,9	53	15,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IFGF de 2015 – ano-base 2013.

Assim, os números exibidos pelo “IFGF Gastos com Pessoal” também indicam uma situação crítica nesse tema, pois foram os piores desde o início da série do IFGF. A esmagadora maioria dos municípios, 80,9%, foi avaliada com os conceitos C (Gestão em Dificuldade) e D (Gestão Crítica).

O Maranhão teve predomínio dos conceitos C (62,6%) e D (19,2%) para as suas prefeituras. No Nordeste, a situação praticamente se repetiu, com 49,4% com C e 33,7% com D. Um agravante adicional para essas notas é que as despesas com folha de pagamento são caracterizadas como rígidas, ou seja, de difícil redução no curto prazo. E ainda, para completar esse quadro intrincado, quanto mais se eleva esse tipo de despesa, menos os governos têm possibilidade de aplicação em outros itens relevantes, como investimentos em obras públicas.

5.1.1.3 “IFGF Investimentos”

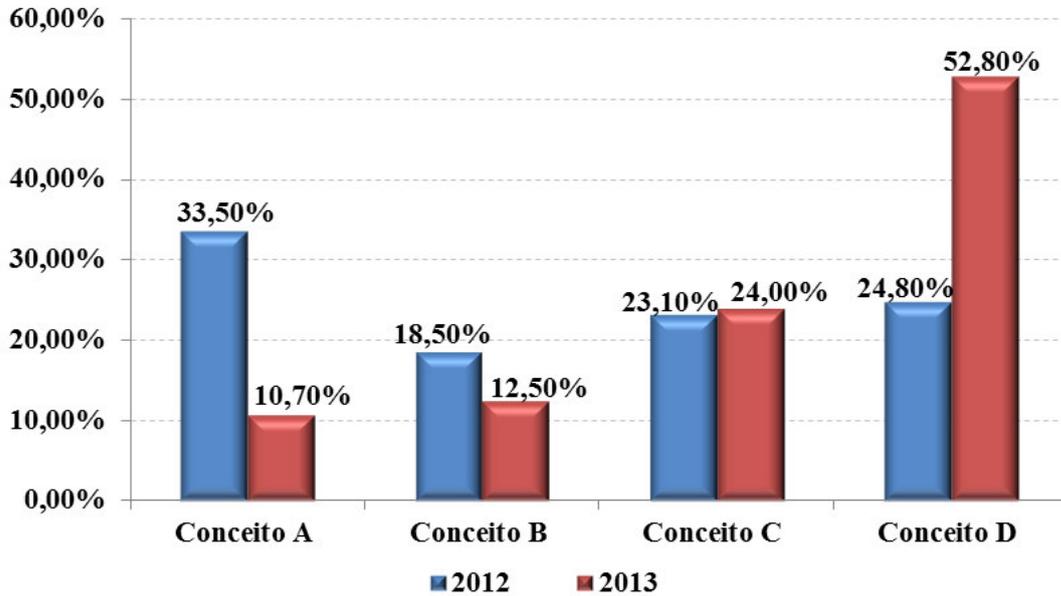
Este indicador “mede a parcela do orçamento dos municípios destinada aos investimentos” (FIRJAN, 2015, p. 14).

Entre os investimentos, que aumentam o bem-estar da comunidade e levam ao incremento da produtividade, pode-se destacar: iluminação pública, pavimentação de ruas, esgotamento sanitário e abastecimento de água, construção de escolas e hospitais.

No IFGF de 2015, a diminuição dos investimentos foi significativa, sendo que 37% das municipalidades investiram menos que no ano antecedente, fazendo retroceder o “IFGF Investimentos” em 31,2%. Em 2013, a média de investimento foi de discretos 9% da RCL, contra 14,2% de 2012. O investimento de 2013 foi o menor desde o início do estudo, que teve como ano-base 2006. Os municípios com conceito A caíram de 33,5% para 10,7%;

os de B declinaram de 18,5% para 12,5%; os de D aumentaram de 24,8% para 52,8% e os de C ficaram praticamente estáveis, em 23,1% e 24%. O gráfico 19 demonstra essa tendência:

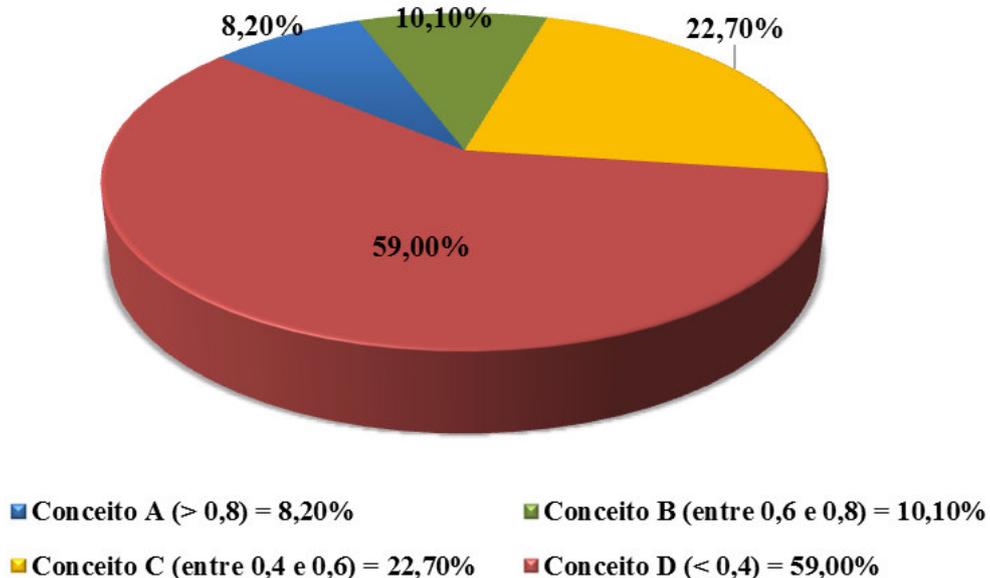
Gráfico 19 - Municípios por conceito do “IFGF Investimentos” - Anos Base 2012/2013



Fonte: Firjan (2015)

Para a Região Nordeste, o indicador “IFGF Investimentos” apontou que 59% das prefeituras ficaram com o conceito D (Gestão Crítica); 22,7% com o C (Gestão em Dificuldade), 10,1%, com o B (Boa Gestão) e somente 8,2%, com o A (Gestão de Excelência). O gráfico 20 apresenta a situação do Nordeste:

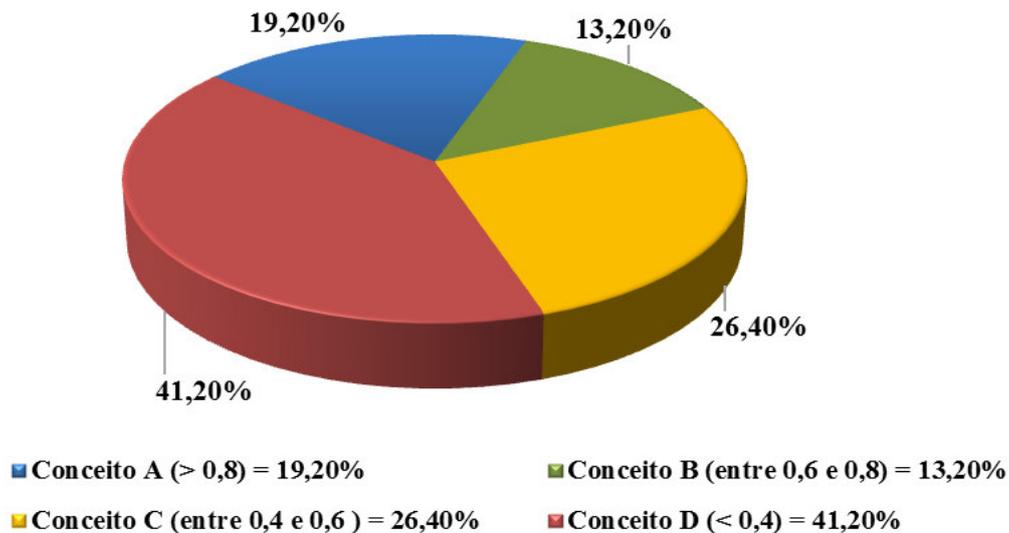
Gráfico 20 - “IFGF Investimentos” na Região Nordeste - Ano-base 2013



Fonte: Firjan (2015)

No que tange ao Estado do Maranhão, o indicador do “IFGF Investimentos” exibe uma conjuntura que requer atenção. Quase metade das cidades, 41,2%, ficaram com o conceito D, 26,4%, com o C, 13,2%, com o B e 19,2%, com o A. O gráfico 21 demonstra esse panorama:

Gráfico 21 – “IFGF Investimentos” no Estado do Maranhão - Ano-base 2013



Fonte: Firjan (2015)

A tabela 10 informa que os municípios maranhenses estão razoavelmente bem posicionados no “IFGF Investimentos”, isso em relação aos da Região Nordeste e mesmo à média da União. Dessa forma, 19,2% das prefeituras do estado foram designadas como A, enquanto que somente 10,7% levaram essa reputação no país. No outro extremo, 41,2% das cidades maranhenses foram conceituadas como D, contra 52,8% da média do Brasil.

Na comparação com a Região Nordeste, o Maranhão fica melhor na classificação A (19,2% contra 8,2%) e na D (41,2% contra 59%). Nas conceituações B e C, há certo equilíbrio. Mesmo quando são comparados com municípios de regiões reconhecidamente mais desenvolvidas, como a Sudeste, os maranhenses levam vantagem: A (19,2% contra 9,1%) e D (41,2% contra 56,3%). Os indicadores da tabela 12 validam essas afirmações:

Tabela 12 - Municípios: “IFGF Investimentos” - Ano-base 2013

Abrangência Geográfica	Conceito A (Gestão de Excelência) %	Conceito B (Boa Gestão) %	Conceito C (Gestão em Dificuldade) %	Conceito D (Gestão Crítica) %
Maranhão	19,2	13,2	26,4	41,2
Nordeste	8,2	10,1	22,7	59
Norte	15,1	14,3	22,9	47,7
Centro-Oeste	8,9	10	21	60,1
Sudeste	9,1	11,5	23,2	56,3
Sul	15,5	17,7	28,6	38,2
Brasil	10,7	12,5	24	52,8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IFGF de 2015 – ano-base 2013.

Também como ocorrido nos outros indicadores até aqui comentados, o “IFGF Investimentos” enfrentou significativo declínio, indicando que 37% das cidades investiram menos do que no ano anterior. Mesmo tendo 41,2% de suas prefeituras classificadas com o conceito D, o Maranhão, quando comparado com a Região Nordeste, que tem 59% de cidades nessa situação, e com o total do Brasil, com 52,8%, está numa situação menos crítica.

Tal conjuntura é preocupante, já que os investimentos elevam o bem-estar da sociedade e fomentam o incremento da produtividade, elementos tão escassos no Brasil atualmente.

5.1.1.4 “IFGF Custo da Dívida”

O indicador “IFGF Custo da Dívida” se propõe a avaliar o “comprometimento das Receitas Líquidas Reais com o pagamento de juros e amortizações de empréstimos contraídos em anos anteriores” (FIRJAN, 2015, p. 14). De acordo com o art. 7º, I e II, da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24/08/2001 (renegociação com a União das dívidas dos municípios), no caso dos municípios, a receita líquida real (RLR) corresponde à receita realizada nos últimos doze meses, excluindo as receitas provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens e de transferências voluntárias ou doações, e incluindo as receitas repassadas às prefeituras, oriundas do ICMS, que contenham isenções fiscais.

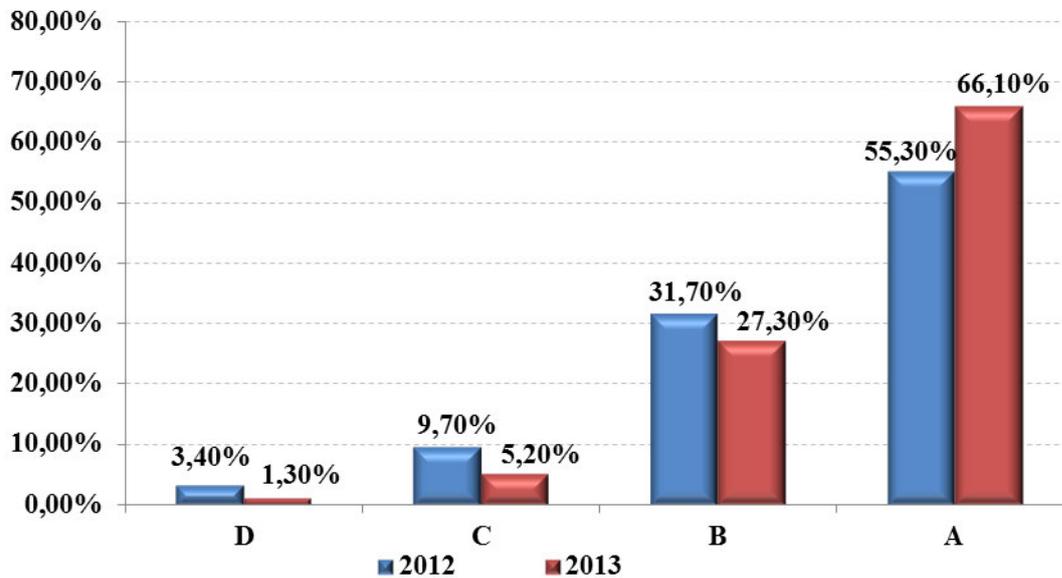
Consoante o IFGF de 2015, o volume de pagamento de dívida não é um problema para as finanças municipais, pois a maioria dos municípios, especialmente os pequenos, não tem acesso ao mercado de crédito, e as dificuldades estão concentradas somente nas cidades maiores (mais de 260 mil habitantes), que têm mais facilidade de obtenção de empréstimos.

Porém, os desembolsos para pagamento de dívidas e encargos devem ser controlados, pois, esse tipo de despesa, assim como a de pessoal, tem a característica de ser rígida, engessando a gestão orçamentária.

No ano de 2013, os municípios utilizaram uma menor porção de seu orçamento com encargo de juros e amortizações da dívida pública, fazendo o “IFGF Custo da Dívida” melhorar em 4,8%, para 0,8306 pontos, o maior desde 2006. Essa evolução se deu, basicamente, em razão da anistia concedida pela União, para as prefeituras (Lei nº 12.810/2013), de multas e parcelamento de dívidas tributárias e previdenciárias.

Em comparação com o IFGF do ano de 2012, os progressos podem ser contemplados no gráfico 22. Em 2012, 55,13% das prefeituras receberam conceito A, índice que foi para 66,1% em 2013. O mesmo ocorreu com o conceito B, que foi registrado em 27,3% das cidades, indo para 31,7% delas. Os conceitos C e D apresentaram redução, respectivamente, de 9,7% para 5,2% dos municípios e de 3,4% para 1,3%, indicando contundente melhora. Os números constam no gráfico 22:

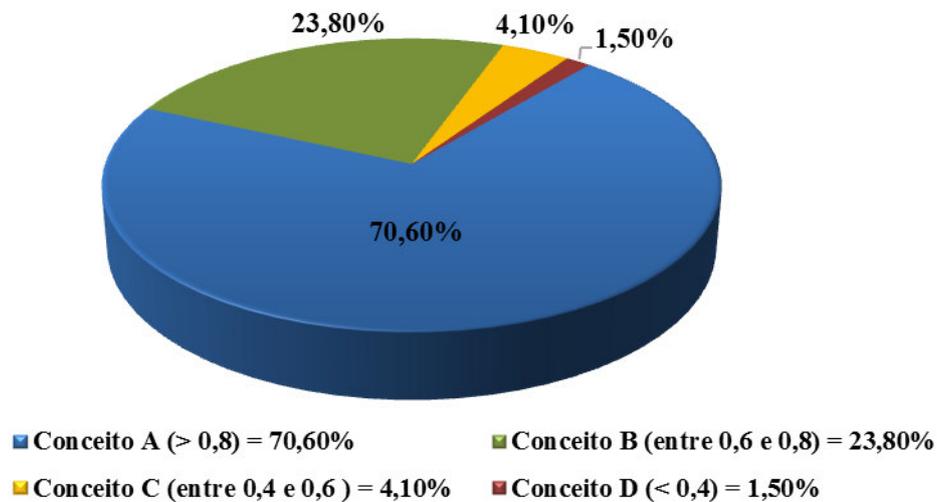
Gráfico 22 - Municípios por conceito do “IFGF Custo da Dívida” - Anos Base 2012/2013



Fonte: Firjan (2015)

O gráfico 23 expõe a boa situação dos municípios nordestinos em relação ao “IFGF Custo da Dívida”. A grande maioria, 70,6%, ficou com o conceito A, 23,8%, com o B e, apenas 4,1%, com o C e 1,5%, com o D. Os índices estão no gráfico 23:

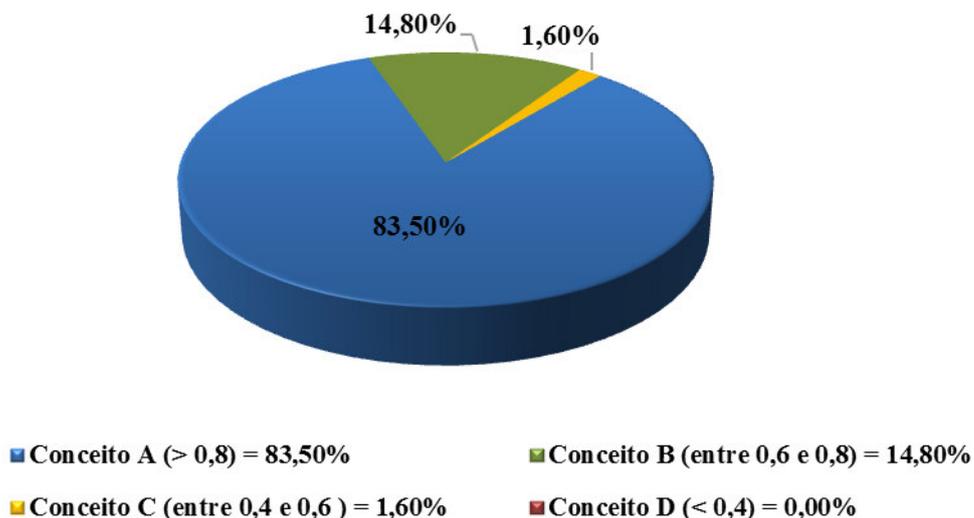
Gráfico 23 - “IFGF Custo da Dívida” na Região Nordeste - Ano-base 2013



Fonte: Firjan (2015)

Os municípios maranhenses também estão em situação confortável no que se refere ao “IFGF Custo da Dívida”. Tanto é que 83,5% alcançaram o conceito A, 14,8%, o B e apenas 1,8%, o C. Ratificando a situação, não houve cidades classificadas como D. O gráfico 24 apresenta esse cenário favorável:

Gráfico 24 - “IFGF Custo da Dívida” no Estado do Maranhão - Ano-base 2013



Fonte: Firjan (2015)

A tabela 13 informa que as cidades maranhenses estão bem situadas, em relação ao “IFGF Custo da Dívida”, quando contrastadas com a média do país e das regiões. Por exemplo, 83,5% dos municípios do estado estão com conceito A, contra 66,1%, no Brasil.

Ainda nesse cotejamento, apenas 1,6% obtiveram conceito C, contra 5,2% das cidades do Brasil.

Nenhuma cidade maranhense é classificada com o nível D. As prefeituras maranhenses também estão bem posicionadas quando comparadas com as nordestinas, com os seguintes conceitos, respectivamente: A (83,5% contra 70,6%) e D (0,0% contra 1,5%). Ainda, nenhuma outra região isolada alcança melhor avaliação que aquela das cidades maranhenses no “IFGF Custo da Dívida”, conforme se pode ver na tabela 13:

Tabela 13 - Municípios: “IFGF Custo da Dívida” - Ano-base 2013

Abrangência Geográfica	Conceito A (Gestão de Excelência) %	Conceito B (Boa Gestão) %	Conceito C (Gestão em Dificuldade) %	Conceito D (Gestão Crítica) %
Maranhão	83,5	14,8	1,6	0,0
Nordeste	70,6	23,8	4,1	1,5
Norte	77,3	19,8	2,6	0,3
Centro-Oeste	77,2	18,4	3,7	0,7
Sudeste	65,5	28,7	4,8	1,1
Sul	53	36,3	8,9	1,9
Brasil	66,1	27,3	5,2	1,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IFGF de 2015 – ano-base 2013

Diferentemente do constatado nos outros três indicadores precedentes, o “IFGF Custo da Dívida” passou por melhoras em 4,8%. Destarte, os municípios aplicaram menos de seus orçamentos no pagamento de juros e dívida. Esse aperfeiçoamento se deu em grande parte por anistias de multas concedidas pela União, para as prefeituras.

Os municípios maranhenses usufruem de confortável posição, pois não há nenhum com o conceito D e apenas 1,6% está no C. Bem melhor que o caso nordestino, onde 1,5% estão com D e 4,1% com C, e mesmo que o nível nacional, onde 1,3% estão com D e 5,2% com C.

5.1.1.5 “IFGF Liquidez”

O “IFGF Liquidez” indica a “relação entre a suficiência de caixa das prefeituras (as disponibilidades em caixa descontadas das obrigações de curto prazo) e sua Receita Corrente Líquida” (FIRJAN, 2015, p. 17).

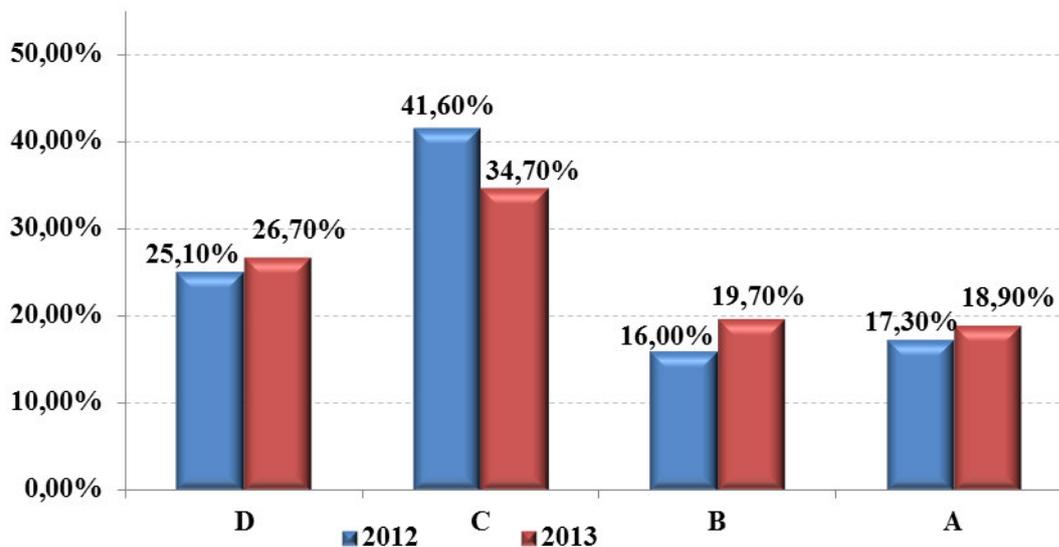
O IFGF de 2015 aponta que a rubrica “restos a pagar” (despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício) tem sido reiteradamente utilizada como mecanismo de adiamento de pagamento de despesas, especialmente devido ao inadequado

planejamento orçamentário e financeiro. Essa conta representa mais de 90% das obrigações de curto prazo dos municípios do país, gerando insuficiência de caixa desses entes.

Em realidade, o “IFGF Liquidez” se propõe a “medir a suficiência de caixa das prefeituras brasileiras, levando em conta o tamanho de seu orçamento” (FIRJAN, 2015, p. 18). O objetivo, da mesma forma, é avaliar se as prefeituras deixam recursos em caixa para honrar as despesas adiadas para o próximo exercício.

Nos anos de 2012 e 2013, o “IFGF Liquidez” consolidado alcançou valores próximos, com o primeiro ficando em 0,4808 e o segundo, em 0,4871 pontos, indicando uma melhora de 1,3%. Nesses dois anos, a quantidade de cidades que alcançou conceito A oscilou positivamente, passando de 17,3% para 18,9%, e o B, também, indo de 16% para 19,7%. Em contrapartida, referendando o aperfeiçoamento na administração dos recursos de curto prazo no período, os municípios com conceito C, diminuíram de 41,6% para 34,7%. Já os com conceito D tiveram um discreto aumento, de 25,1% para 26,7%. O gráfico 25 demonstra essa situação:

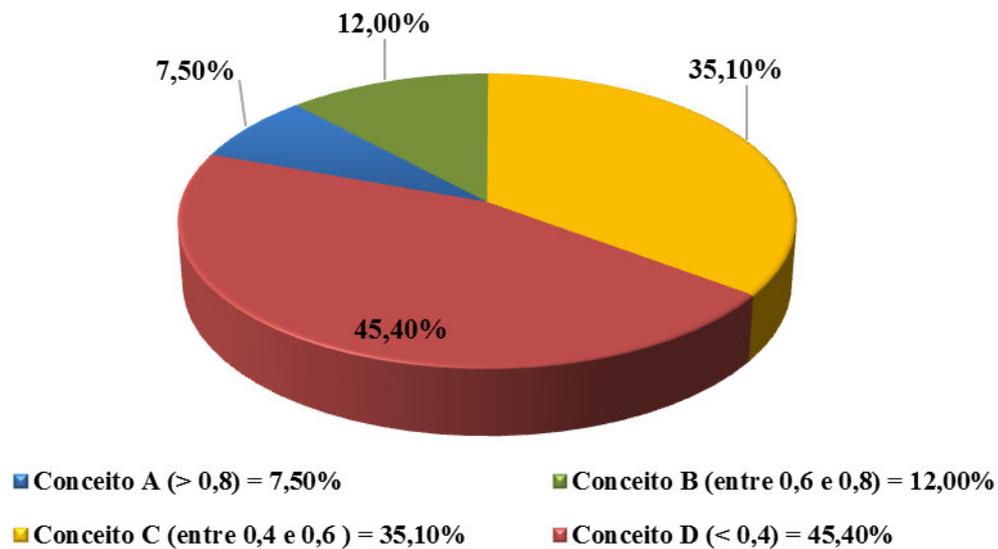
Gráfico 25 - Municípios por conceito do “IFGF Liquidez” - Anos Base 2012/2013



Fonte: Firjan (2015)

A Região Nordeste apresenta quase metade de seus municípios no conceito D (45,4%), indicando um quadro desfavorável em relação ao gerenciamento de caixa dessas prefeituras. Já as municipalidades com conceito A alcançam apenas 7,5%, as com B, 12% e as com C, 35,1%. O gráfico 26 demonstra a situação da região para o “IFGF Liquidez”:

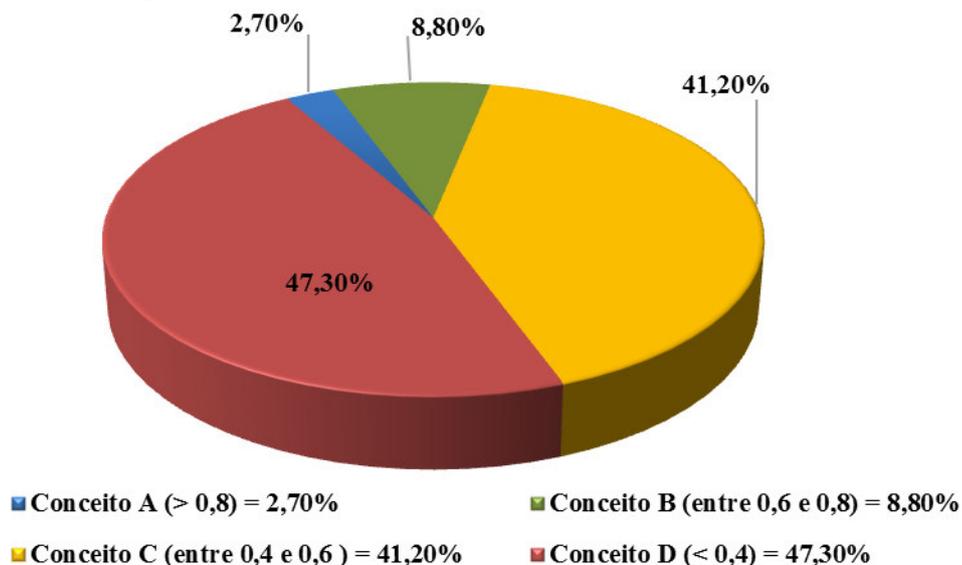
Gráfico 26 - “IFGF Liquidez” na Região Nordeste - Ano-base 2013



Fonte: Firjan (2015)

A situação dos municípios maranhenses para o “IFGF Liquidez” também não é confortável, sendo que 47,3% estão classificados como categoria D e 41,2%, na C, perfazendo 88,5% das cidades com dificuldades de gestão de caixa. Nas melhores avaliações, A e B, estão, respectivamente, apenas 2,7% e 8,8% das cidades. O gráfico 27 ilustra a conjuntura:

Gráfico 27 - “IFGF Liquidez” no Estado do Maranhão - Ano-base 2013



Fonte: Firjan (2015)

Diferentemente de outros indicadores, no “IFGF Liquidez”, as prefeituras maranhenses não desfrutam de uma situação tão satisfatória, quando comparadas com a

realidade nacional e de outras regiões. Assim, apenas 2,7% dos municípios maranhenses são qualificados como A nesse indicador, enquanto que, no Brasil, são 18,9%, o mesmo ocorrendo com o conceito B, 8,8% contra 19,7%.

Nas classificações inferiores, o Maranhão também tem mais municípios que a média nacional, 41,2% na C, contra 34,7%, e 47,3% na D, contra 26,7%. Na comparação com a Região Nordeste, o Maranhão também leva desvantagem, com apenas 2,7% das cidades no conceito A, contra 7,5%, no B, 8,8% contra 12%; e tendo mais prefeituras nas piores qualificações, C, 41,2% contra 35,1%, e na D, 47,3% contra 45,4%. A tabela 14 demonstra essa circunstância:

Tabela 14 - Municípios: “IFGF Liquidez” - Ano-base 2013

Abrangência Geográfica	Conceito A (Gestão de Excelência) %	Conceito B (Boa Gestão) %	Conceito C (Gestão em Dificuldade) %	Conceito D (Gestão Crítica) %
Maranhão	2,7	8,8	41,2	47,3
Nordeste	7,5	12	35,1	45,4
Norte	21,9	15,9	38,8	23,4
Centro-Oeste	36,4	22,6	31,2	9,8
Sudeste	19	19,8	36,6	24,7
Sul	27,6	30,9	31,4	10,1
Brasil	18,9	19,7	34,7	26,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IFGF de 2015 – ano-base 2013

Isto posto, viu-se que o “IFGF Liquidez” não sofreu variação significativa nos dois últimos anos, indo de 0,4808 para 0,4871. Mais municípios receberam os conceitos A (+1,6%) e B (+3,7%), corroborando a discreta melhora.

Porém, no Maranhão, a situação é pior do que no panorama brasileiro. No estado, apenas 6,7% das prefeituras estão com o conceito A e 47,3% estão com o D. No país, esses índices são, respectivamente, 18,9% e 26,7%.

Diante dos resultados expostos pelo IFGF de 2015 em seus cinco indicadores vê-se que os municípios maranhenses têm melhor desempenho em uns que em outros, num comportamento esperado. Assim, no IFGF de 2015 consolidado, o Maranhão fica em situação próxima da média nordestina e abaixo da nacional.

No “IFGF Receita Própria”, as cidades maranhenses estão equiparadas com aquelas da Região Nordeste, mas tem clara desvantagem quando cotejadas com a média do Brasil. Para o “IFGF Gastos com Pessoal”, as prefeituras maranhenses têm um razoável equilíbrio com as brasileiras e estão melhores que as nordestinas.

Em relação ao “IFGF Investimentos”, os municípios maranhenses aparecem em colocação melhor que aquela dos nordestinos e da média do Brasil. O “IFGF Custo da Dívida” aponta que as prefeituras do Maranhão estão mais bem posicionadas que a média do país e de outras regiões, incluindo as do Nordeste. Por fim, o indicador “IFGF Liquidez” estabelece que as cidades maranhenses estão numa situação média pior que as brasileiras e também que as nordestinas.

Portanto, é de se ressaltar, particularmente, a importância dos municípios buscarem ampliar suas receitas próprias, mediante o incremento da arrecadação dos tributos de sua competência, pois esse avanço pode trazer benefícios para a sociedade local, com a oferta de mais e melhores serviços e obras públicas. Isso diante de um cenário em que as transferências de recursos oriundas dos estados e da União apresentam-se cada vez mais restritas, diante dos percalços financeiros que atingem também esses entes.

A elevação das receitas municipais, por si só, ainda tem a capacidade de melhorar os indicadores vistos: “IFGF Receita Própria”, “IFGF Gastos com Pessoal”, “IFGF Investimentos”, “IFGF Custo da Dívida” e “IFGF Liquidez”, pois todos eles respondem positivamente ao aumento das receitas. E, cabe ressaltar, como dito, que o indicador “IFGF Receita Própria” ficou na pior situação entre os cinco avaliados. E ademais, ao cabo de tudo, o progresso desse conjunto de indicadores demonstra uma conjuntura melhor e mais favorável da gestão municipal.

Portanto, diante do realce do tema, é que a presente investigação irá se deter em verificar, mais especificamente, a performance das receitas próprias dos municípios maranhenses, em particular nos anos posteriores à implementação da LRF. Uma vez que, como visto anteriormente, tal instrumento foi um ponto de protuberância entre as medidas de ajuste fiscal da década de 1990, que procuraram capacitar melhor os entes públicos regionais, para enfrentar o desafio de uma gestão fiscal equilibrada e responsável. Especificamente com a elevação de suas receitas e a suavização da dependência dos repasses intergovernamentais.

5.2 Indicador de Realização de Receita Tributária

Neste tópico do trabalho será empregado, para a avaliação do comportamento das receitas próprias dos municípios maranhenses, o Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT).

A princípio, destaca-se que “Os gestores públicos buscam indicadores que mensurem a performance da gestão, em relação às finanças públicas municipais, estaduais e

nacionais” (REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2005, apud SANTOS, 2009, p. 5). Nesse sentido, é cada vez mais relevante que os governos procurem adotar e divulgar, para a sociedade, informações e números sobre o andamento da gestão pública.

Portanto, em consonância com essa premissa, será adotado, para a tarefa de verificar o comportamento das receitas públicas, o IRRT. Tal indicador, que quantifica a receita tributária, em relação ao PIB dos municípios:

constitui-se numa forma de evidenciar a pressão tributária exercida sobre a riqueza econômica dos Municípios, pela tributação das atividades e renda dos indivíduos e, ainda, em razão do tamanho do setor público pela contraprestação de serviços específicos, como as taxas e contribuições (LÓPEZ; CORRADO, 2005 apud SANTOS, 2009, p. 6).

Assim, López e Corrado (2005), conforme Santos (2009, p. 6), propõem a seguinte equação:

$$\text{IRRT} = \text{RTr.R}/\text{PIBl}$$

Onde:

IRRT = indicador da realização da receita tributária;

RTr.R = receitas tributárias realizadas;

PIBl = produto interno bruto local,

Esse resultado deve ser assim compreendido:

$0 \leq \text{IRRT} \leq 1$, dessa forma, quanto maior for o índice resultante, maiores são a participação e o impacto da arrecadação, como pressão tributária, na composição do PIB do município.

A expectativa é que o resultado do indicador seja ascendente depois da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que esse regulamento estabelece dispositivos que estimulam a arrecadação local e inibem a renúncia de receita. A LRF, em termos amplos, institui normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Como já relatado neste trabalho, pela Constituição de 1988, a receita pública municipal é composta dos seguintes tributos: impostos, taxas, contribuições de melhorias, contribuições especiais e empréstimos compulsórios. Neste ensaio, serão usados cinco tributos: Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto por Transmissão “Inter Vivos”, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS), taxas (englobando as de poder de polícia e as de prestação de serviços) e as contribuições de melhorias.

Em síntese, como descrito anteriormente, o IPTU tem como fato gerador a propriedade de imóvel em zona urbana do município. A sua base do cálculo é o valor venal do imóvel, e o contribuinte é o proprietário do imóvel. O ITBI tem como fato gerador a transmissão de bem imóvel, por ato oneroso. A base de cálculo é o valor venal dos bens imóveis, e o contribuinte é qualquer uma das partes da operação de transmissão. O fato gerador do ISS é a prestação de serviços. Ele tem como base de cálculo o preço do serviço, sendo que o contribuinte é o prestador dos serviços.

Já as contribuições de melhoria podem ser cobradas para custear obra pública, que ocasionem valorização de imóveis, em área alcançada por esse empreendimento. Por fim, as taxas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia (exemplo: a taxa de licença em que o poder público municipal regula e fiscaliza, em razão do interesse público, a segurança, a higiene, a saúde, a ordem e o bom funcionamento de estabelecimentos comerciais) ou a utilização de um serviço público (exemplo: as taxas de coleta de lixo e de iluminação pública).

Ressalta-se que os municípios têm outras fontes de receitas próprias, como contribuições de seus servidores para os seus regimes de previdência, aluguéis de imóveis de sua propriedade e receitas de suas empresas, como aquelas de prestação de serviço de abastecimento de água. Contudo, por aparecerem com mais regularidade na base de informação empregada no estudo, durante os anos investigados, e por representarem a maior parcela das receitas próprias, optou-se por verificar-se no estudo o comportamento do IPTU, do ITBI, do ISS, das taxas (de poder de polícia e de prestação de serviços) e das contribuições de melhorias.

Os dados utilizados neste teste foram extraídos dos sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/Finanças do Brasil (Finbra).

Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios, valeu-se da plataforma do Sistema de Recuperação Automática (SIDRA) do IBGE, especificamente da “Tabela 21” (Produto Interno Bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações – Referência 2002).

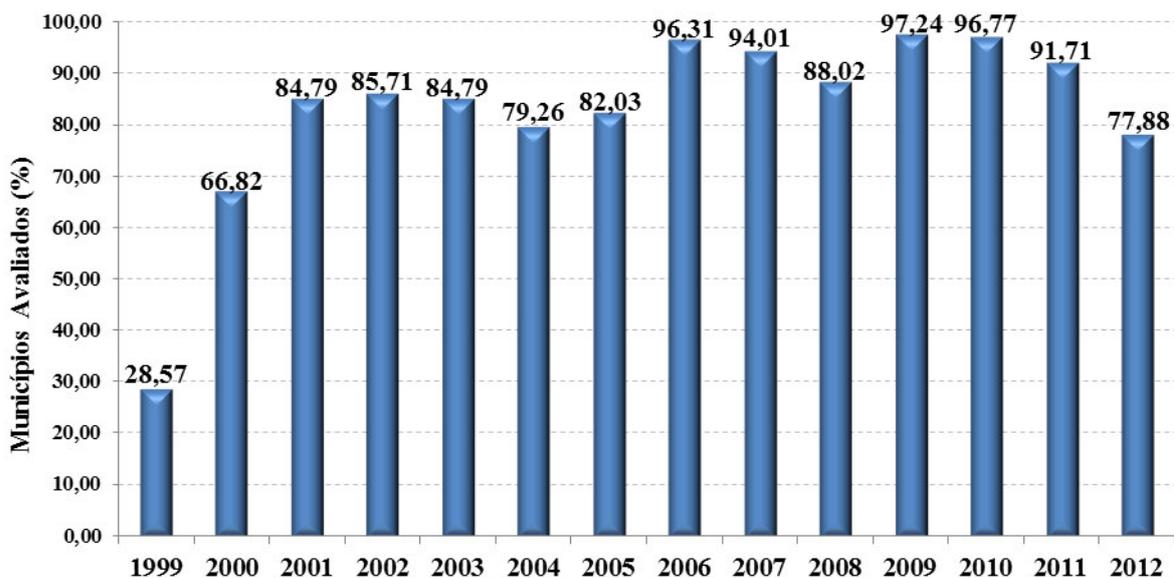
Quanto aos dados orçamentários disponíveis no Finbra, cabe ressaltar que, em cada um desses anos, nem sempre foram alcançadas todas as prefeituras maranhenses, pois, rotineiramente, parte delas não disponibilizou suas cifras orçamentárias no sistema.

Delimitou-se o período de abrangência entre os anos de 1999 a 2012. Em relação ao ano inicial, 1999, este capta o ambiente das finanças públicas que vigorava no país, nos momentos anteriores à introdução da LRF. O termo final, em 2012, se dá em razão de que esse ano encerra um ciclo de relativa estabilidade, e que, a partir de 2013, há os primeiros sinais mais nítidos de acentuação da crise econômica que veio a se instalar no país e que abalou inapelavelmente os orçamentos governamentais. Sendo que esse contexto de crise, e sua repercussão no setor público, pode ser objeto de outro estudo específico, com o fito de verificar tal conjuntura.

Ademais, entende-se que o período entre 1999 e 2012 é tempo suficiente para observar os efeitos trazidos para as finanças públicas – e no caso específico em avaliação para os resultados fiscais dos municípios –, isso a partir da instauração da Lei Fiscal.

Dito isso, o gráfico 28 aponta o percentual dos municípios abrangidos pela investigação a cada ano, considerando o total de 217 unidades.

Gráfico 28 - Municípios avaliados (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Contata-se que, após um início abrangendo um pequeno percentual de cidades (28,57%), esse índice foi elevando-se quase seguidamente, a cada ano, chegando ao patamar máximo de 97,24%, em 2009, e encerrando com 77,88%, em 2012. A média percentual de municípios objeto da análise no período ficou em 82,42%.

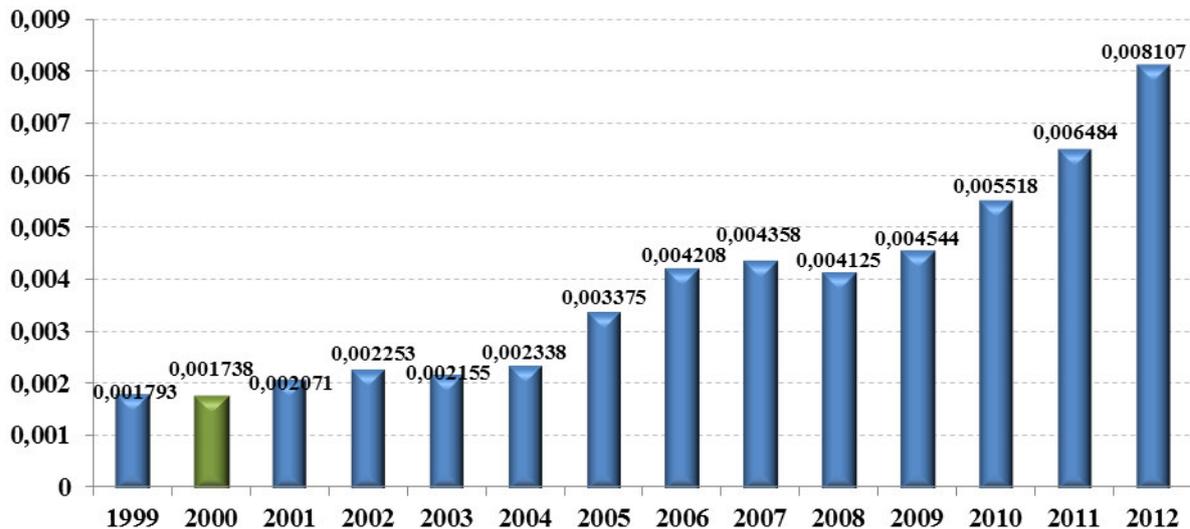
A seguir serão vistos os diversos resultados obtidos para o IRRT.

5.2.1 Os Resultados do IRRT

Neste segmento, serão vistos os resultados obtidos a partir da aplicação do IRRT, tais como: o IRRT médio dos municípios, os maiores e menores IRRT e a participação dos tributos locais na receita orçamentária total. Também serão verificados alguns aspectos teóricos que podem determinar uma melhor arrecadação de cada um dos tributos estudados.

O estudo do IRRT, juntamente com a equação do IRRT vista, possibilita verificar a pressão da carga tributária própria municipal, exercida sobre a riqueza de cada cidade, tendo como marco a instituição da LRF, em 2000. Dessa forma, o gráfico 29 apresenta a média anual do IRRT, para os municípios investigados.

Gráfico 29 – Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT) Médio dos municípios do Maranhão



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra.

Pelo gráfico 29, verifica-se que, a partir do ano de 2000, o IRRT experimenta altas em sequência, apontando para maior obtenção de receitas próprias dos municípios maranhenses, em consonância com o pretendido pela Lei Complementar n° 101/2000. No intervalo dos anos de 1999 (0,001793) para 2012 (0,008107), o IRRT sofreu incremento expressivo de 352,14%. Sinalizando, dessa forma, inequivocamente para a elevação da arrecadação dos tributos locais no período.

A média do IRRT para o período ficou em 0,00379. No ano de 1999, foi de 0,003953, e em 2012, de 0,008106. Em 1999, aproximadamente 37% dos municípios ficaram acima da média do IRRT, já em 2012, somente 26% figuraram acima da média. Assim, se no cômputo total do período a média informa uma melhora geral na arrecadação tributária, por

outro lado, nos dois extremos, há uma concentração maior de arrecadação tributária, em um menor número de municípios em 2012, em relação a 1999, ou seja, mais municípios estavam acima da média em 1999 do que em 2012. Demonstrando, assim, uma dificuldade de alargamento da arrecadação tributária para a maioria das prefeituras do estado.

A partir dos índices gerados pela equação do IRRT, fez-se a escala dos municípios com os 10 maiores e menores IRRT nos anos de 1999 e 2012, para observar-se a ocorrência de variação nesse bloco de municípios, sempre tendo como referência o antes e o depois do estabelecimento da LRF. Nas tabelas 15 e 16 é possível observar esses agrupamentos dos 10 municípios com maiores e menores IRRT nos dois anos referenciados.

Na tabela 15 tem-se o conjunto dos 10 municípios com maiores IRRT para os anos de 1999 e 2012. Verifica-se uma forte volatilidade nessa lista de cidades, nos dois anos. Entre as 10 municipalidades com maiores IRRT, apenas São Luís, a capital do Estado, que tem o maior PIB entre as cidades maranhenses, figura nos dois grupos, e mesmo assim caiu do primeiro posto em 1999, para o 10º, em 2012. A tabela 15 demonstra esse cenário:

Tabela 15 - Maiores: Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT)

Ano 1999 (IRRT Médio: 0,001793348107)		Ano 2012 (IRRT Médio: 0,0081066189050)	
Município	IRRT	Município	IRRT
São Luís	0,012739104345	Santo Antônio dos Lopes	0,173278297349
Grajaú	0,008645706022	Bom Jesus das Selvas	0,071380477085
Imperatriz	0,007105532058	Bacabeira	0,065288667942
Bacabal	0,006953241581	Alcântara	0,049580626523
Central do Maranhão	0,006080396466	São Pedro da Água Branca	0,040016722428
Cajapió	0,004385896829	Godofredo Viana	0,028296167554
Bacurituba	0,004369890431	São José de Ribamar	0,025881716314
Parnarama	0,004160314858	São Roberto	0,019881842726
Pedreiras	0,003166214911	Lima Campos	0,019170626328
Turiaçu	0,002989838710	São Luís	0,018920669660

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Por outro lado, na tabela 16 observa-se o grupo dos 10 municípios com menores IRRT nos anos de 1999 e 2012. Igualmente ao ocorrido com o conjunto das localidades com maiores IRRT, houve muita variação entre os dois anos referenciados. Somente Amarante do Maranhão permaneceu entre os 10 piores colocados, sendo que em 1999 constou na 55ª posição, entre os 61 municípios avaliados, e em 2012, ficou em último lugar. Na tabela 16 pode ser verificado o painel de municípios:

Tabela 16 - Menores: Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT)

Ano 1999 (IRRT Médio: 0,001793348107)		Ano 2012 (IRRT Médio: 0,0081066189050)	
Município	IRRT	Município	IRRT
Lago dos Rodrigues	0,000006336755	Amarante do Maranhão	0,000246824967
Feira Nova do Maranhão	0,000016040831	Mirinzal	0,000276149203
Tasso Fragoso	0,000045979188	Brejo de Areia	0,000306961771
Alto Alegre do Pindaré	0,000051146220	Senador Alexandre Costa	0,000314427483
S. Raim. Mangabeiras	0,000051360259	Nova Olinda do Maranhão	0,000400520265
Sambaíba	0,000057418273	Barão de Grajaú	0,000649127307
Amarante do Maranhão	0,000077976772	Anajatuba	0,000751463746
Mata Roma	0,000131001437	Santa Filomena do MA	0,000868331406
Aldeias Altas	0,000140973178	Belágua	0,000891623707
São João do Paraíso	0,000174269726	Senador La Rocque	0,000904480772

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Assim, como apresentado nas tabelas 15 e 16, em que constam os maiores e menores IRRT, em 1999 e 2012, foram observadas intensas alterações na composição dessas listas. Apenas a capital do estado, São Luís, figurou entre as 10 primeiras nesses dois anos. Por outro lado, Amarante do Maranhão foi a única a permanecer entre as piores colocadas nesses dois momentos. Indicando, dessa forma, as modificações quanto à realização de receitas próprias.

5.2.1.1 Arrecadação Tributária

A partir deste momento, serão exibidos dados sobre a arrecadação tributária, que se propõem a melhor elucidar, detalhar e contextualizar, juntamente com análises, as razões para as oscilações demonstradas nas tabelas 15 e 16 acima.

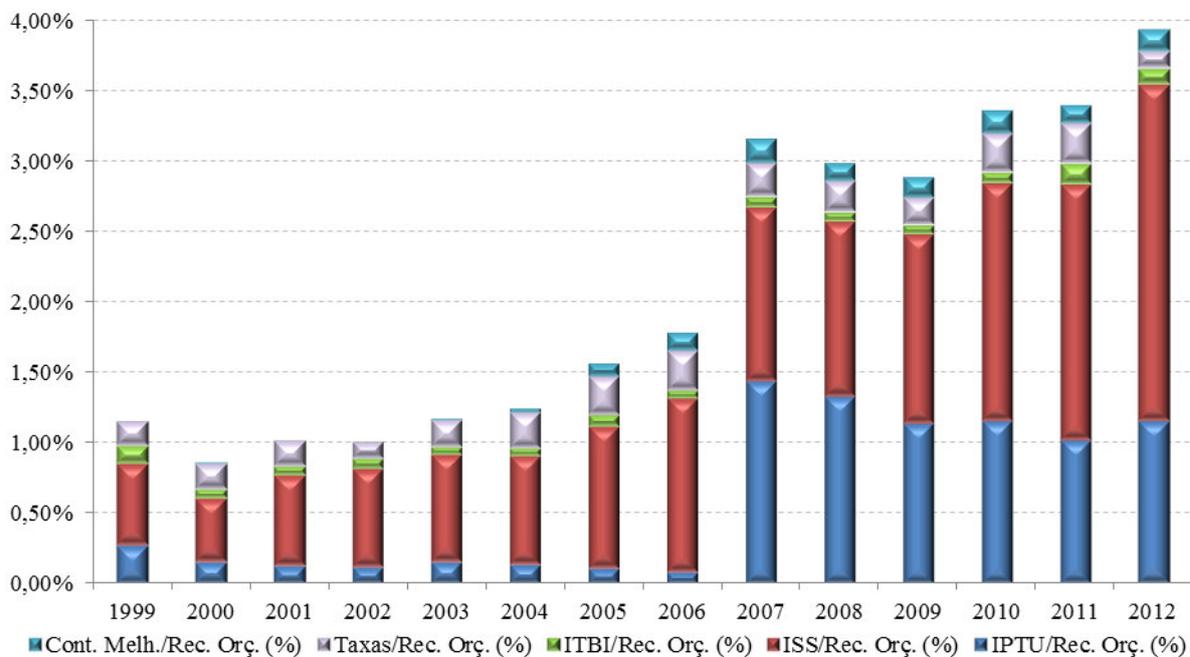
5.2.1.1.1 Arrecadação tributária no período 1999/2012

Inicialmente, no gráfico 30, está exposto o percentual entre a soma dos tributos estudados (IPTU, ITBI, ISS, taxas e contribuições de melhorias), em relação à receita orçamentária total dos municípios maranhenses. Verifica-se que, em 1999, apenas 1,16% das receitas orçamentárias das prefeituras vinham de tributação própria. Esse percentual foi incrementado para 3,94% em 2012, representando uma forte alta de 239% no lapso investigado, em consonância com a elevação do IRRT já exibida. É de se destacar, diante desse resultado, o aprimoramento do conjunto das administrações tributárias municipais.

Entre os tributos, o ISS, que em 1999 era o mais relevante, e representava 0,58% das receitas orçamentárias, em 2012 continuava sendo a maior fonte de receita própria municipal, correspondendo a 2,39% das receitas orçamentárias, numa elevação de 312%. Também o IPTU manteve seu nível de importância relativa, já que em 1999 era a segunda maior fonte de recursos, com 0,28% e foi para 1,16% em 2012, sofrendo uma elevação percentual de 314%.

As taxas perderam certo relevo, já que em 1999 eram a terceira maior origem de recursos, representando 0,17% das receitas orçamentárias, e em 2012, figuraram com 0,16%, no quarto lugar, significando um retrocesso de 5,8%. O ITBI também sofreu descenso na sua magnitude, considerando que em 1999 era o quarto tributo mais representativo, com 0,13% das receitas, e em 2012, perfazia 0,11%, numa queda de 15,4%, ficando na quinta posição. Por fim, as contribuições de melhoria percorreram trajetória ascendente, já que em 1999 não tiveram nenhuma arrecadação, e em 2012 alcançavam 0,16% das receitas municipais, sendo a terceira maior fonte de receitas. Esses movimentos podem ser observados no gráfico 29 adiante:

Gráfico 30 - Tributos/Rec. Orçamentárias (%) – Média dos municípios 1999/2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Desse modo, como observado no gráfico 30, entre 1999 e 2012, constatou-se uma ampliação na participação de tributos locais em relação às receitas orçamentárias. Partiu-se de

um percentual de 1,16%, para 3,94%, variação esta, que corresponde a incremento de 239%. O ISS continuou a ser imposto local mais relevante, passando de 0,58%, para 2,39% das receitas orçamentárias (+312%), e o IPTU ficou em segundo lugar, aumentando de 0,28% para 1,16% (+314%).

Faz-se um aparte para tratar-se agora, a partir da doutrina, de alguns aspectos que impactam na arrecadação da receita desses tributos.

O reduzido número de auditores dedicados à cobrança do ISS é um dos mais severos entraves para a evolução do desempenho da arrecadação desse tributo. Soma-se a isso a defasagem nos programas de informática empregados nessa tarefa. Ação eficiente para a elevação desse imposto é a produção de sistemas de inteligência fiscal que possibilitem acompanhar, de modo sincronizado, o comportamento do montante arrecadado com o ISS, em relação à performance de indicadores econômicos do setor de serviços (AFONSO et al., 1998).

O porte do município, determinado pelo tamanho da população, está relacionado com a quantidade de serviços demandada, e, dessa forma, as cidades maiores têm capacidade de gerar mais negócios na área de serviços (consertos, manutenções, hospitalares, jurídicos, etc.). Ainda, quanto maior a população, maior a renda e, por consequência, os valores dos serviços prestados. E, dessa forma, população e renda são tidas como variáveis determinantes da base contributiva do ISS (CAMPELLO, 2003).

Municípios que têm índices elevados de arrecadação de ISS contam em sua economia com: instalação de pedágio em rodovias sob sua jurisdição; grande incidência de atividades de prestação de serviços em que são cobradas alíquotas máxima de tributação e realização de grandes obras de engenharia (SANTOS, 2009).

Em relação ao IPTU, bem como ao ITBI, o aprimoramento da performance da arrecadação desses impostos, parte inicialmente do esforço para o aperfeiçoamento das bases cadastrais dos imóveis dos municípios. O confronto entre o número de ligações de água e energia elétrica, com a quantidade de imóveis inventariados pelas secretarias de fazenda municipais, demonstra, em geral, que há mais imóveis com ligações daqueles serviços públicos do que os relacionados nessas secretarias. Então, investimentos feitos pelas prefeituras, para a melhora dos registros de imóveis, devem resultar em ampliação da arrecadação desses impostos (AFONSO et al., 1998).

Os cadastros historicamente defasados, e que não sofreram migração para sistemas informatizados, também inibem o planejamento de ações fiscalizadoras. Some-se ainda a esse fator que a atualização de cadastros de contribuintes requer pesadas somas de

recursos, que envolve minucioso trabalho em campo; a elaboração de nova planta genérica de valores e a confecção de planos de autuação direcionados para esses impostos (AFONSO et al., 1998). Campello (2003) afirma que, em uma gestão fazendária eficiente, o cadastro é atualizado, de forma que, a planta genérica de valores seja a representação do valor de mercado dos imóveis.

Afonso et al. (1998) apontam a cidade de Porto Alegre/RS como modelo, pois tem importante fonte de receita no ITBI. Para tanto, desenvolveu sistema de informática que possibilita o controle de todas as fases de apuração e cobrança desse imposto, bem como a avaliação correta do valor do imóvel envolvido na transação.

Municípios localizados na faixa litorânea, em regiões turísticas e que contam com a presença de atividades ligadas ao ensino superior, normalmente exibem bom desempenho no recolhimento de IPTU (SANTOS, 2009).

A ampliação no recolhimento das taxas depende, essencialmente, da qualidade dos serviços prestados pelas prefeituras para a população. Tem aqui estreita relação com os benefícios gerados pelos bens públicos que são colocados à disposição dos contribuintes. Uma fiscalização mais austera na cobrança desses tributos também pode resultar na elevação do recolhimento das taxas, bem como a implantação de códigos tributários municipais mais modernos (AFONSO et al., 1998).

Para Khair e Vignoli (2000) o empecilho inicial para o recolhimento das taxas é que elas deveriam ser cobradas como preço público, o que agilizaria o processo. Já que as taxas estão normatizadas nos códigos tributários municipais, e qualquer modificação, como, por exemplo, de valor, depende de votação nas câmaras municipais. Enquanto que os preços públicos são fixados diretamente pelo Poder Executivo, mediante autorização prévia do Legislativo. Esses autores afirmam que para o incremento de receitas com taxas é necessário cobrá-las pelo custo real dos serviços a que se destinam, e que o valor das taxas pode ser diferenciado conforme a região da cidade onde é prestado o serviço. De tal modo, há distribuição de forma mais justa da carga tributária (KHAIR; VIGNOLI, 2000).

Apenas seis tipos de taxas (limpeza, conservação de vias, combate a incêndios, iluminação pública, anúncio e licenças e funcionamento) correspondem a 95% do total arrecadado com taxas pelos municípios brasileiros. Portanto, essas seis taxas podem substituir todas as outras existentes, redundando em redução nos custos de fiscalização e otimização da máquina fazendária. Em muitos casos, os valores das taxas são bem abaixo do custo da prestação dos serviços, motivo fundamental de sua baixa arrecadação pelos municípios (KHAIR; VIGNOLI, 2000).

O estabelecimento do montante de valorização do imóvel, quando localizado em área em que foi realizada obra pública, é a principal circunstância impeditiva para a aplicação da contribuição de melhoria. Também o rateio entre os imóveis que auferiram valorização é motivo de polêmica para a implantação dessa contribuição. Essa conjuntura tem obstaculizado sobremaneira a coleta, em bases mais ampliadas, da contribuição de melhoria no país (TRISTÃO, 2003).

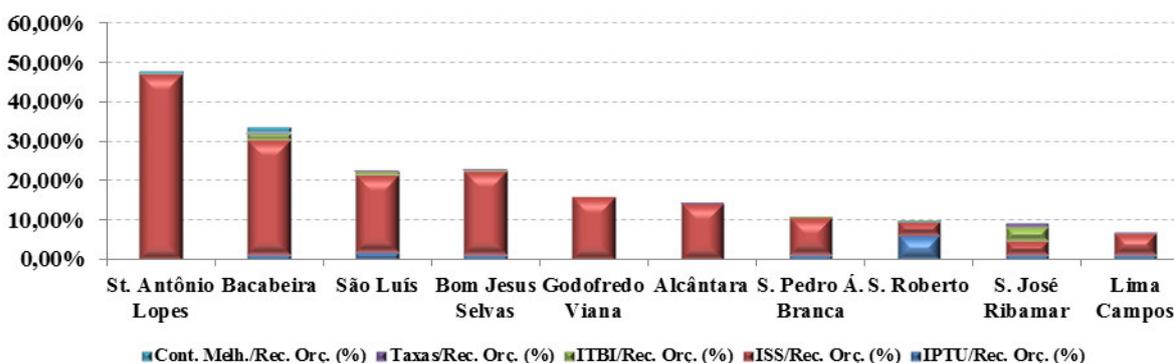
Deste modo, após ver-se os resultados do IRRT (médio, maiores e menores), participação dos tributos na receita orçamentária e aspectos teóricos para a melhora da arrecadação tributária, no próximo tópico serão verificados, para os municípios com maiores e menores IRRT, os tributos em relação às suas receitas orçamentárias e as especificidades desses impostos em relação à realidade local.

5.2.1.1.2 Arrecadação tributária nos municípios com maior IRRT em 2012

Nesta etapa, serão exibidos os 10 municípios que obtiveram os melhores IRRT em 2012 e verificados aspectos econômicos regionais que impactaram na arrecadação dos tributos locais. Pode-se mencionar que este é um ponto primordial para o estudo desenvolvido, pois será feita a análise da situação de cada um desses 10 municípios, mostrados no gráfico 31, tendo como subsídio, além de informações sobre a arrecadação tributária, outras de caráter econômico.

Os 10 municípios são apresentados, juntamente com o valor percentual entre os tributos próprios tratados, em relação às suas receitas orçamentárias totais. Na sequência iniciam-se as devidas avaliações:

Gráfico 31 - Municípios com maiores IRRT 2012: Tributos/Rec. Orçamentárias (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

a) Santo Antônio dos Lopes

Tem 47,62% de suas receitas orçamentárias vindas de tributos locais. O ISS é o tributo com irrefutável participação (46,69%), seguido por contribuição de melhoria (0,62%), IPTU (0,24%) e ITBI (0,07%).

De início, destaca-se que Santo Antônio dos Lopes teve uma ascensão fulminante em relação ao valor de seu PIB, entre os anos de 2008 e 2012, saindo da 106ª colocação no estado para a 60ª. Os principais setores da economia do município, em 2012, eram: serviços, com 48,74%; indústria, com 28,04%; e agropecuária, com 23,22% (IMESC, 2014). O maior contribuidor para o acréscimo no PIB foi o setor industrial, que oscilou de uma participação de 6%, em 2008, para 28,04%, em 2012. A razão dominante para elevação da atividade industrial no município foi a intensificação da indústria extrativa (extração de gás natural), especialmente com o início da produção de gás natural e a inauguração da termelétrica movida a gás (IMESC, 2015).

Pela doutrina vista, espera-se que a Administração municipal aproveite-se, ainda mais, em termos de tributação, do benefício originado da expansão do setor industrial. Com uma maior cobrança de IPTU, pois o setor imobiliário sofre ampliação devido ao número de pessoas que se instalam na cidade, a partir da chegada desse empreendimento industrial, e com a implantação de taxas municipais (que não foram arrecadadas) e a elevação do ISS. Tudo isso, pela intensificação do setor de serviços ligado à população que orbita em torno do setor industrial.

Chama ainda a atenção o fato de que, em 1999, São Luís era o município que detinha o maior percentual de receitas próprias em relação ao orçamento, com 16,79%; em 2012, Santo Antônio do Lopes alcançou o índice de 47,62%, uma elevação de 183%. Outro dado a corroborar este aumento de arrecadação na cidade, é que, em 2001, (primeiro ano que o município informou suas receitas próprias) apenas 0,51% de suas receitas eram próprias, contra 47,62% em 2012, representando uma elevação portentosa de 9.237%.

Importante realçar, em lição já aludida neste trabalho, que Mendes (2005) alerta que municípios que têm surtos de elevação de receitas tributárias, especialmente quando oriundas de uma única fonte, tendem a realizar despesas não prioritárias (como obras desnecessárias e elevação imoderada na folha de pagamento) e/ou têm administrações ineficientes (com relação desfavorável entre receita total e serviços públicos disponibilizados). Essa situação pode vir a se configurar no caso de Santo Antônio do Lopes.

b) Bacabeira

O município tem 33,66% de suas receitas orçamentárias originadas de fontes locais, nessa ordem: ISS (29,1%), ITBI (1,64%), contribuição de melhoria (1,37%), IPTU (1,36%) e taxas (0,19%).

Bacabeira também passou por certa melhora em termos de colocação de seu PIB no estado, indo do 43º lugar, em 2008, para o 34º, em 2012. Neste mesmo ano, os setores de sua economia estavam assim dispostos: indústria, com 50,31%; serviços, com 43,69%; e agricultura, com 6% (IMESC, 2014).

A indústria do município era a décima colocada no Maranhão. Dentre os ramos desse setor, o da construção civil era o preponderante (IMESC, 2014). Este foi impulsionado, particularmente, pelas obras de terraplanagem, iniciadas em 2010, para a construção de uma Refinaria Premium I da Petrobrás na cidade. Somente a terraplanagem consumiu R\$ 583 milhões, e a refinaria tinha investimento total projetado em R\$ 35 bilhões. Contudo, o empreendimento foi cancelado pela petroleira no início de 2015, motivado pelos escândalos de corrupção na empresa, pela falta de parceiros e pela mudança das expectativas no mercado mundial de combustíveis. Assim, espera-se um grande baque na economia do município e, por conseguinte, na arrecadação de impostos locais.

Por conta das perspectivas pela instalação da refinaria, era de se esperar que Bacabeira tivesse experimentado um crescimento maior na arrecadação do IPTU e do ITBI, como ocorrido com o ISS. Já que o anúncio desse relevante investimento gerou grande valorização imobiliária no local, além de aumento no número de transações imobiliárias.

Realça-se que, em 1999, Bacabal era o segundo município com maior receita local, com 8,1% e Bacabeira, em 2012, ficou com 33,6%, num incremento de 314%. Ademais, em 2000 (primeiro ano que o município informou suas receitas próprias), não mais que 0,21% das receitas dessa prefeitura eram próprias, enquanto que, em 2012, eram 33,66%, num crescimento admirável de 15.928%.

Bacabeira corre ainda mais riscos de assistir, nos próximos anos, os resultados dos efeitos perversos da situação descrita por Mendes (2005), ou seja, de realizações de despesas desnecessárias e/ou administrações ineficientes, diante de um aumento súbito de receitas. Isso tendo em vista o abortamento do projeto da Refinaria Premium I da Petrobrás, principal motor da recente expansão da economia local.

c) São Luís

Tem 23,6% de suas receitas oriundas de tributos próprios. Aqueles que tiveram maior arrecadação foram ISS (19,55%), IPTU (1,96%), ITBI (0,91%) e taxas (0,64%).

Entre os anos de 2008 e 2012, a capital permaneceu sendo a cidade de maior PIB do estado, elevando, inclusive, a participação de 38,25% para 41,83% no PIB maranhense. As principais atividades na economia da capital em 2012 eram: serviços (78,71%), indústria (21,20%) e agropecuária (0,09%). Dentro da indústria, destacam-se a construção civil e a indústria de transformação (ligas de alumínio e suas ligas em forma primária). Nos serviços, os principais ramos são comércio, transportes, Administração Pública, atividades imobiliárias e aluguéis (IMESC, 2014).

A realçar que, apesar do relevo das atividades imobiliárias, a capital arrecada pouco com o IPTU (1,96%) e ITBI (0,91%), deixando de obter receitas importantes com o setor de imóveis, que sofreu forte valorização nos últimos anos.

Também ressalta-se que, em 1999, o município era o primeiro no ranking dos que mais arrecadavam receitas próprias, com 16,79%, e passou para 23,06%, em 2012. Perfazendo um incremento de 37,34%, considerado discreto, quando se verifica o aumento de receitas próprias verificado nas duas cidades anteriores. Apesar de Bacabeira e Santo Antônio dos Lopes terem obtido fontes inesperadas e extraordinárias de receitas.

d) Bom Jesus das Selvas

Em 2012, tinha 22,84% de suas receitas vindas de tributos locais. As fontes mais relevantes de arrecadação eram: ISS (21,26%), IPTU (1,46%), taxas (0,07%) e ITBI (0,05%).

Entre 2008 a 2012 a posição do município do PIB oscilou negativamente da 44^a para a 48^a colocação no estado, e representou, em 2012, apenas 0,28% do produto maranhense. Também nesse ano, os principais setores da economia eram: serviços, com 52,51%; agropecuária, com 39,59%; e indústria, com 7,9% (IMESC, 2014).

Pelos números descritos, o município aproveita bem, em termos arrecadatários, seu setor de serviços, que é o mais representativo, e, por conseguinte, o ISS é o imposto mais expressivo.

A se realçar, ainda, a expressiva melhora em termos percentuais das receitas próprias da cidade, já que em 2001 (primeiro ano que o município informou suas receitas

próprias), apenas 0,57% de suas receitas vinham de fontes locais, em contraposição aos 22,84% em 2012, numa elevação inquestionável de 3.907%.

e) Godofredo Viana

Tinha, em 2012, 16,19% de receitas próprias. Sendo os tributos arrecadados apenas o ISS (15,81%) e o IPTU (0,38%).

A cidade elevou sua colocação no PIB do Maranhão, saindo do 186º, em 2008, para o 90º, em 2012. Nesse mesmo ano, os setores mais destacados de sua economia foram indústria, com 56,36%; serviços, com 33,89%; e agropecuária, com 9,75% (IMESC, 2014). Importante ramo da economia local é a indústria extrativa mineral (extração de ouro), que inclusive experimentou uma queda em 2013 (IMESC, 2015).

A cidade teve significativa elevação de suas receitas próprias. Em 2002 (primeiro ano que o município informou suas receitas próprias), eram apenas 0,26% de seu orçamento (sendo 0,25% de ISS), e em 2012, 16,9%. Dessa forma, o ISS continuou com a maior participação, com 15,81%. Destaca-se que o incremento de tributos locais de 0,26%, em 2002, para 16,19%, em 2012, redundou numa expansão vultosa de 6.126%. A se ressaltar, ainda, que Godofredo Viana não arrecada taxas, que poderiam ser auferidas, isso pela relevância dos setores de serviços e da indústria em sua economia.

f) Alcântara

Vem em seguida, com 14,45% de receitas próprias, sendo 14,21% de ISS, 0,21% de IPTU e 0,03% de taxas.

Entre os anos de 2008 e 2012, a economia do município ficou em torno das 110 maiores do estado. Em 2012, a economia da cidade equivalia a 0,15% do PIB do Maranhão, e os seus principais setores estavam assim distribuídos: serviços, com 51,84%, agropecuária, com 27,54% e indústria, com 20,62% (IMESC, 2014).

Nos últimos anos, o município teve perdas no setor industrial (construção civil), em vistas da redução no ritmo de expansão do Centro de Lançamento de Foguetes localizado em seu território (IMESC, 2015). Fato que pode provocar perdas futuras na arrecadação local, especialmente de ISS e taxas.

No período avaliado, Alcântara melhorou significativamente sua arrecadação tributária em relação ao orçamento total, saindo de 0,48%, em 1999, para 14,25%, em 2012, perfazendo um aumento percentual contundente de 2.868%.

g) São Pedro da Água Branca

Tem 10,93% de receitas próprias. Dessas, 9,59% são de ISS e 1,33% de IPTU.

Entre os anos de 2008 e 2012, o município teve um decréscimo significativo na sua colocação em relação ao PIB estadual, passando da 67ª para a 142ª colocação. Em 2012, o PIB de São Pedro da Água Branca correspondia a 0,11% do estadual. As atividades econômicas destacadas em 2012 eram: serviços, com 63,97%, agropecuária, com 23,43% e indústria, com 12,60%. Em 2012, a cidade teve redução no setor agropecuário, motivada pela queda na exploração do carvão vegetal em 88,5% de sua produção, episódio que deve afetar o recolhimento de tributos (IMESC, 2015).

Em razão da expressividade do setor de serviços, o município teria espaço para ampliar tanto a arrecadação de ISS, quanto de taxas, que não foram arrecadadas no ano de 2012. De qualquer modo, São Pedro da Água Branca incrementou a arrecadação local, tendo em vista que em 2001 (primeiro ano que o município informou suas receitas próprias), somente 1% de suas receitas eram próprias, porcentagem que passou para 10,93%, em 2012, perfazendo um aumento expressivo de 993%.

h) São Roberto

O município arrecadava 9,75% de suas receitas em 2012. Sendo 6,37% de IPTU, 3,36% de ISS, 0,01% de ITBI e 0,01% de contribuição de melhorias.

Entre os anos de 2008 e 2012, o município teve certa melhora no posicionamento de seu PIB na escala estadual, passando da posição 217 (último) para a 203, representando 0,06% do produto do Maranhão. Os setores mais representativos em 2012 foram serviços, com 76,22%; agropecuária, com 15,13%; e indústria, com 8,65%. Ainda em 2012, o município enfrentou retração no setor agropecuário (produção de carvão vegetal) e ampliação no de serviços, em decorrência da expansão da Administração Pública (IMESC, 2015).

Nota-se que, apesar do setor de serviços ser o maior de São Roberto, a coleta de ISS, que nas demais cidades maranhenses é o tributo mais arrecadado, está em segundo lugar

no município. Tal contexto indica haver espaço para a ampliação do recolhimento do ISS e de taxas também.

De todo modo, a elevação das receitas próprias do município foi impressionante, saindo de 0,48% de suas receitas, em 2000 (primeiro ano que o município informou suas receitas próprias), para 9,75%, em 2012, compreendendo uma evolução significativa de 1.931%. O fato torna-se mais marcante por São Roberto ser um dos municípios de menor produto do estado.

i) São José de Ribamar

É o penúltimo colocado da lista, com 9,61% de receitas próprias. Os tributos mais arrecadados foram: ISS (3,37%), ITBI (3,5%), IPTU (1,56%) e taxas (1,18%).

Entre os anos de 2008 a 2012, a economia do município sempre esteve entre as 10 primeiras do estado, ficando em 9º em 2012, ano em que correspondia a 1,15% do PIB maranhense. Nesse mesmo ano, 79,65% de seu PIB eram oriundos do setor de serviços, 17,04% da indústria e 3,31% da agropecuária (IMESC, 2014).

No setor de serviços, as principais atividades eram a Administração Pública, as transações imobiliárias e aluguéis, o comércio e a manutenção e reparação de veículos automotores e motocicletas. No setor da indústria, a atividade prevalecente era a construção civil, que foi dinamizada ultimamente pela construção de condomínios residenciais em localidades como Alto do Turu, Araçagi e Estrada de Ribamar (IMESC, 2014) e (IMESC, 2015).

Pelo perfil econômico do município, verifica-se que a participação do ITBI é especialmente importante, dada a relevância da atividade de transações imobiliárias. Diante disso, há possibilidades de expansão e maior arrecadação futura de IPTU. Era de se esperar que o ISS, e também as taxas, apresentassem melhor desempenho, considerando que o setor de serviços de São José de Ribamar é bastante desenvolvido (79,65%).

Em 1999, somente 2,53% do orçamento do município tinham como fonte tributos próprios, contra 9,61%, em 2012, numa elevação marcante de 279%.

j) Lima Campos

O município fecha o quadro dos 10 primeiros colocados em 2012. Nesse ano, 7,06% de seu orçamento eram de receitas próprias, sendo 5,6% de ISS, 1,45% de IPTU e 0,01% de taxas.

No intervalo dos anos de 2008 a 2012, o município figurou entre os 160 maiores PIBs do Maranhão. Em 2012, a economia local representava 0,09% do PIB do estado, sendo que os setores tinham a seguinte distribuição percentual: 67,80% de serviços, 21,88% da agropecuária e 10,33% da indústria (IMESC, 2014).

O setor industrial do município tem experimentado notável ampliação, especialmente em decorrência da prospecção de gás natural, que ainda promete futura expansão (IMESC, 2015). Assim, espera-se aumento na arrecadação geral do município, com repercussões positivas, sobretudo no ISS, no IPTU e nas taxas.

Nota-se que, em 2000 (primeiro ano que o município informou suas receitas próprias), apenas 0,18% de suas receitas eram de tributos locais, número que evoluiu para 7,06% em 2012, gerando elevação percentual marcante de 3.822%.

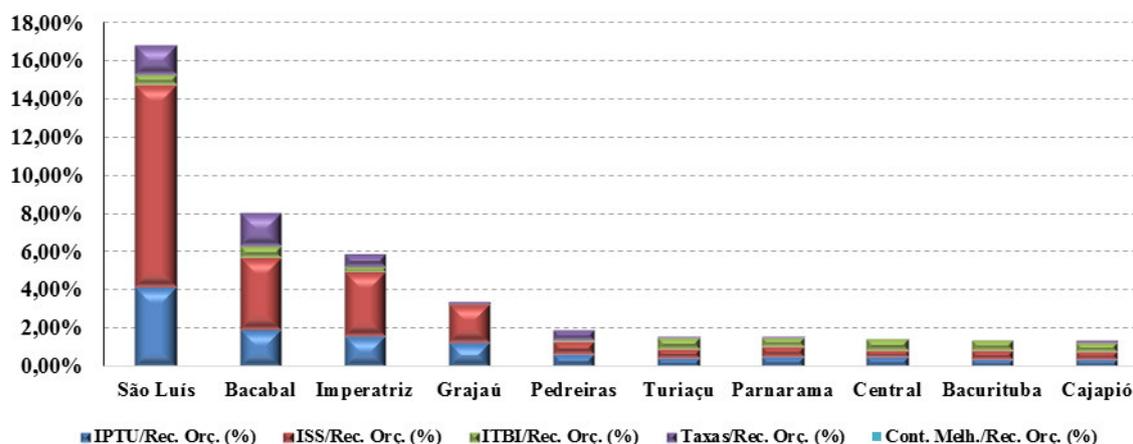
Diante dos dados e das análises descritas, é digno de destaque que investimentos econômicos importantes realizados em anos recentes, refletiram positivamente na arrecadação tributária local. Esse é o caso de Santo Antônio dos Lopes (maior IRRT de 2012), que recentemente recebeu grandes investimentos na área de extração de gás natural e experimentou importante elevação em suas receitas próprias. É a mesma situação de Bacabeira (2º IRRT de 2012), que após as obras de construção civil de terraplanagem para a instalação da Refinaria Premium I da Petrobrás, viu sua tributação aumentar significativamente.

Pode-se enquadrar nessa mesma condição Godofredo Viana (extração de ouro), Alcântara (expansão do Centro de Lançamento de Foguetes) e São José de Ribamar (construção de condomínios residenciais) e Lima Campos (prospecção de gás natural).

5.2.1.1.3 Arrecadação tributária nos municípios com maior IRRT em 1999

Neste item faz-se uma breve explanação sobre a arrecadação dos 10 municípios com maior IRRT em 1999 e comparações com a situação encontrada em 2012.

Deste modo, no gráfico 32 estão dispostos os 10 municípios e o percentual entre a soma dos tributos próprios investigados, em relação às suas receitas orçamentárias totais:

Gráfico 32 - Municípios com maiores IRRT 1999: Tributos/Rec. Orçamentárias (%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Observa-se que São Luís era o município mais bem colocado, com 16,79% de sua receita advindo de fontes próprias. O principal tributo da capital maranhense era o ISS, representando 10,51% de sua receita, seguido pelo IPTU (4,21%), as taxas (1,51%) e o ITBI (0,56%). A cidade não arrecadou contribuição de melhoria. Na sequência, tinha-se Bacabal, onde as receitas próprias correspondiam a 8,1% de seu orçamento. Os tributos mais representativos para Bacabal eram ISS (3,79%), IPTU (1,97%), taxas (1,77%) e ITBI (0,57%).

Imperatriz, a segunda cidade mais importante do estado, vinha a logo após, em terceiro, onde 5,95% de suas receitas derivavam de fonte própria. Nessa cidade, os tributos mais significativos foram: ISS (3,79%), IPTU (1,67%) taxas (0,72%) e ITBI (0,26%). Nas outras sete prefeituras elencadas, menos de 3,5% de suas receitas orçamentárias vieram de recursos privados, resultando em baixa representatividade.

Num confronto entre os 10 municípios com maiores IRRT em 1999 (gráfico 32) com aqueles de 2012 (gráfico 31), verifica-se expressivo avanço em relação à arrecadação local. Como exemplo desse fenômeno, Bacabal, que era a segunda cidade em receita própria em 1999, com 8,1%, arrecadava mais, apenas, do que aquela da última posição entre os 10 de 2012, Lima Campos, com 7,06%. São Luís que foi a melhor de 1999 (16,79%), arrecadava menos do que a quarta colocada de 2012, Bom Jesus das Selvas (22,84%).

Assim, como dito, observou-se que a tributação local sofreu forte incremento nos municípios que tinham maior IRRT, na comparação entre os 10 mais de 1999 e os de 2012. Cita-se, nesse sentido, São Luís que foi a cidade melhor colocada em 1999, e arrecadava 16,79%, contra Santo Antônio dos Lopes, a líder em 2012, e que auferia 47,62%. Como dado

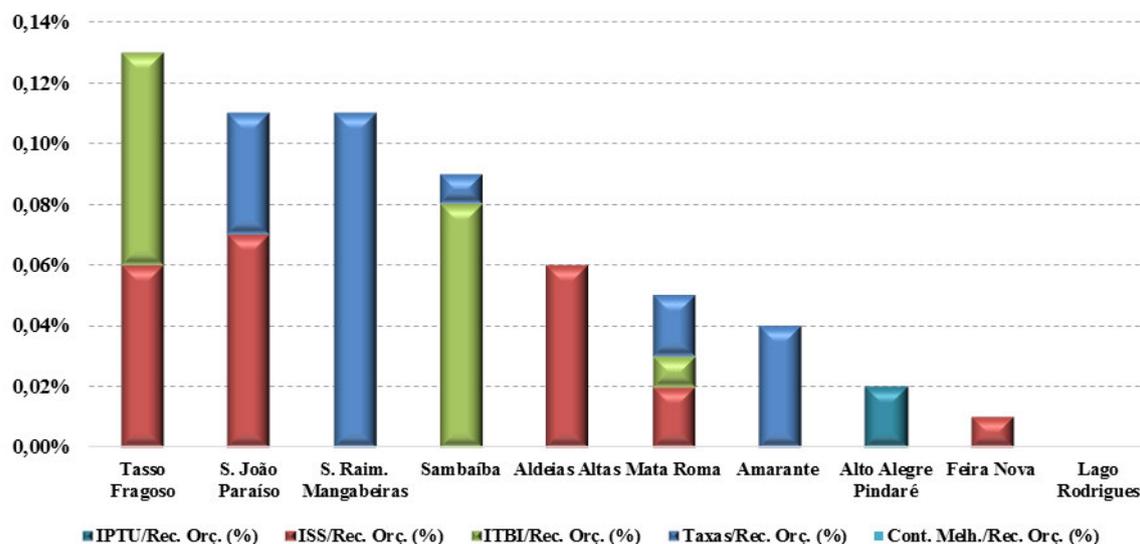
incontestemente a confirmar essa evolução, o valor de percentual de Santo Antônio dos Lopes é 183,81% maior que o de São Luís.

5.2.1.1.4 Arrecadação tributária nos municípios com menor IRRT em 1999 e 2012

Agora, aborda-se, em rápida síntese, a arrecadação dos 10 municípios com menor IRRT em 1999 e em 2012, traçando-se comparações entre as situações encontradas.

No gráfico 33 estão demonstrados os 10 municípios com menor IRRT, em 1999, onde é contemplado o percentual entre a totalização dos tributos locais, em relação às suas receitas orçamentárias:

Gráfico 33 - Municípios com menores IRRT 1999: Tributos/Rec. Orçamentárias (%)

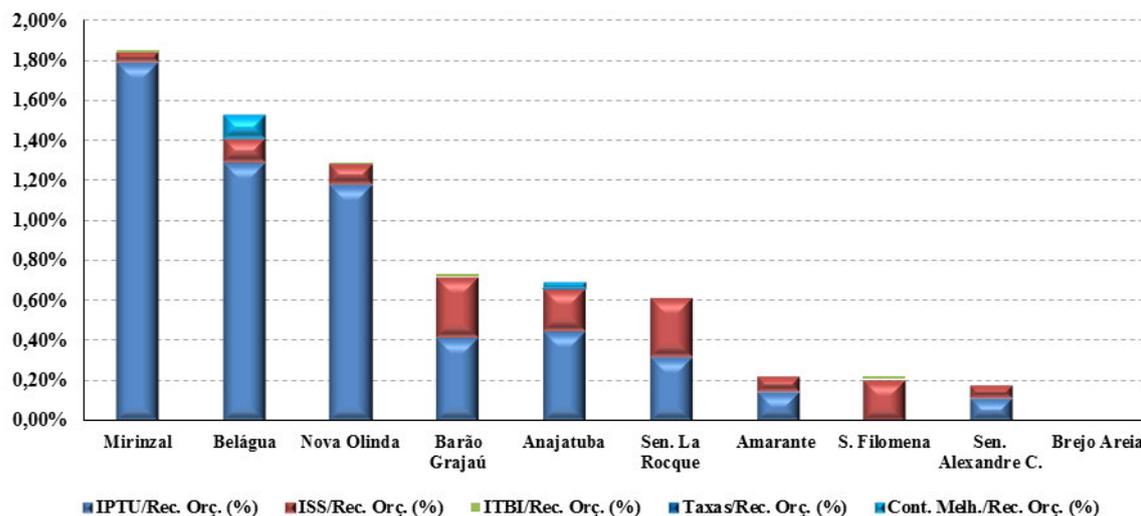


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Percebe-se que Tasso Fragoso, a prefeitura melhor posicionada, conseguia arrecadar apenas 0,13% de receitas próprias, quando comparada a suas receitas orçamentárias. Essa cidade coletava apenas dois, dos cinco tributos sondados: ITBI (0,07%) e ISS (0,06%). Logo depois, São João do Paraíso e São Raimundo das Mangabeiras, ambas com 0,11% de suas receitas orçamentárias compostas de tributos locais. A primeira arrecadava ISS (0,07%) e taxas (0,04%), e a segunda somente taxas (0,11%). Ainda realça-se do gráfico, as cidades de Sambaíba, com ITBI (0,08%) e taxas (0,01%), e de Aldeias Altas, apenas com ISS (0,06%). As demais localidades têm participação absolutamente irrelevante de receitas próprias em relação ao orçamento, oscilando de menos de 0,05% (Mata Roma) a 0% (Lago Rodrigues).

Já no ano de 2012, conforme gráfico 34, mesmo os municípios com menores IRRT experimentaram sensível melhora em sua arrecadação própria.

Gráfico 34 - Municípios com menores IRRT 2012: Tributos/Rec. Orçamentárias (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Como exemplo dessa evolução, Tasso Fragoso, que em 1999 era o primeiro na lista dos 10 menores IRRT, obtinha 0,13% de receitas próprias, já em 2012, o penúltimo colocado, Senador Alexandre Costa possuía um índice superior, de 0,18%. Por outro lado, Mirinzal, o primeiro da relação de menores de 2012, com 1,85%, arrecada mais do que os cinco últimos colocados da relação dos maiores de 1999. Belágua, o segundo colocado da lista dos piores de 2012, arrecadou 1,53% de receitas locais, mais do que o oitavo, Central (1,52%), o nono, Bacurituba (1,42%) e o décimo, Cajapió (1,41%), da relação dos 10 maiores de 1999. A se registrar ainda que os últimos colocados nos dois anos observados, Lago dos Rodrigues e Brejo de Areia, não arrecadaram qualquer receita local.

Nota-se também que o IPTU ganhou significativa importância entre as 10 cidades com menor IRRT nesses dois anos. Em 1999, apenas Alto Alegre recolhia tal tributo (0,02%). Contudo, em 2012, nove das 10 cidades destacadas arrecadavam o imposto, com destaque para Mirinzal, que tinha 1,79% de seu orçamento composto desse tributo.

De modo geral, a economia desses municípios com menores IRRT é marcada por baixa significância no contexto estadual. Municípios esses que têm população concentrada na zona rural, com baixa renda, produção voltada para a subsistência e o setor público é de alta relevância para a economia local. Ainda em termos gerais, não sofreram surtos de crescimento econômico, têm, além disso, dificuldades em infraestrutura de transporte, comunicação e

energia elétrica. Todos esses fatores levando a um baixo dinamismo da economia local e limitada arrecadação tributária própria.

Contudo, como já verificado nos municípios com maiores IRRT, também aqueles com menores IRRT, nos anos de 1999 e 2012, obtiveram um incremento significativo em suas receitas locais.

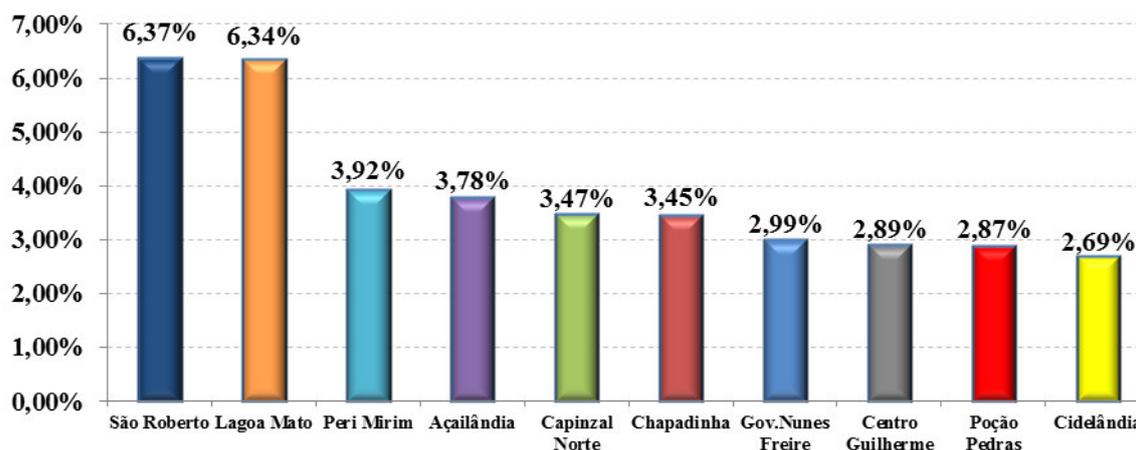
5.2.1.1.5 Os maiores arrecadadores dos tributos sob exame em 2012

Neste momento, serão examinados os 10 municípios que mais arrecadaram, proporcionalmente às suas receitas orçamentárias totais, cada um dos cinco tipos de tributos avaliados (IPTU, ITBI, ISS, taxas e contribuições de melhorias) no ano de 2012. Serão feitos comentários breves e pontuais, sobre a dinâmica dessa arrecadação, para os casos dos municípios que se demonstrarem mais relevantes.

a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)

Conforme o gráfico 35 pode-se ver os 10 municípios que mais recolheram o IPTU, proporcionalmente às suas receitas orçamentárias, em 2012:

Gráfico 35 - Maiores arrecadadores IPTU/Rec. Orç. (%) – 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Das cidades mostradas, apenas Açailândia (75,2%), Capinzal do Norte (52,4%), Chapadinha (72,1%), Governador Nunes Freire (62,8%) e Centro do Guilherme (56,3%), tinham maior parcela da população vivendo na zona urbana (IBGE: Censo Demográfico

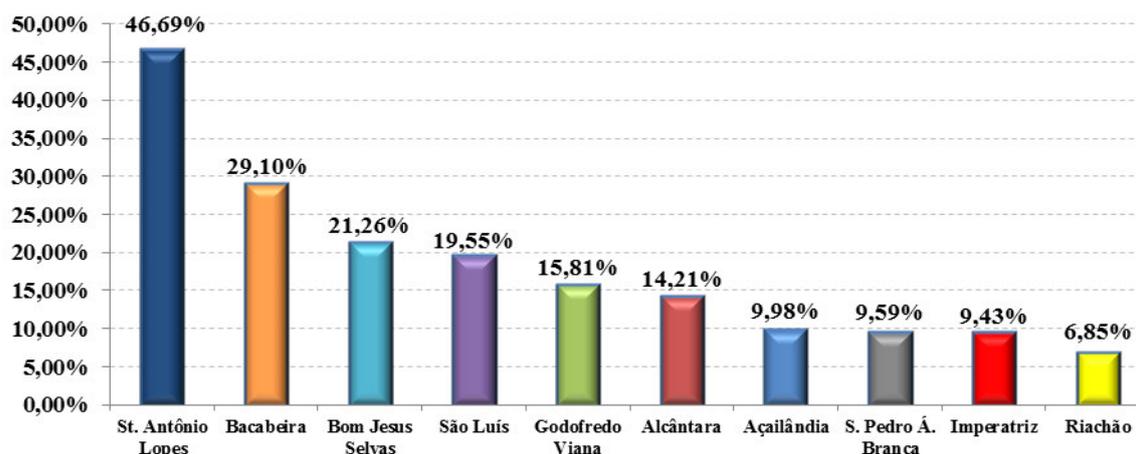
2010). Fator que favorece a arrecadação do IPTU, auferido sobre imóveis localizados na zona urbana.

Ressalta-se, ainda que São Roberto (carvão vegetal e Administração Pública), Açailândia (carvão vegetal e ferro-gusa), Capinzal do Norte (extração de gás natural) e Chapadinha (carvão vegetal) tiveram impulsos econômicos extraordinários, nos últimos anos, decorrentes dessas atividades mencionadas (IMESC, 2014). Fato que leva a expansão de toda a economia, resultando na arrecadação maior de tributos, como o IPTU.

b) Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS)

No gráfico 36 observam-se os 10 municípios que mais arrecadaram ISS, proporcionalmente às suas receitas orçamentárias, no ano de 2012:

Gráfico 36 - Maiores arrecadadores ISS/Rec. Orç. (%) – 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Nesse conjunto de municípios, verifica-se que Bom Jesus das Selvas (52,51%), São Luís (78,71%), Alcântara (51,84%), Açailândia (54,28%), São Pedro da Água Branca (63,97%) e Imperatriz (80,33%) possuem o setor de serviços bastante representativo em suas economias, o que resulta em maior propensão ao recolhimento de ISS, que incide sobre operações de prestação de serviços (IMESC, 2014).

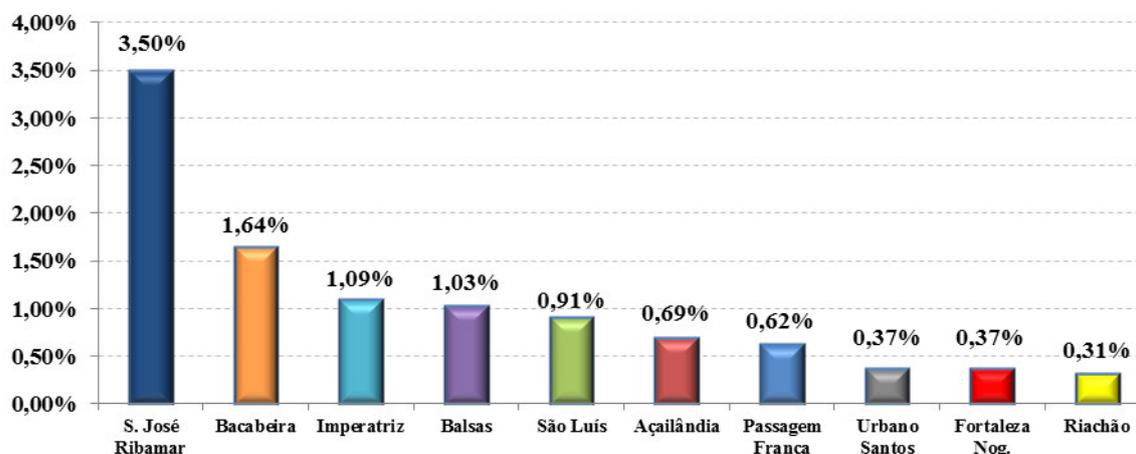
Menciona-se também que Santo Antônio dos Lopes (extração de gás natural), Bacabeira (indústria da construção civil/Refinaria Premium I da Petrobrás), São Luís (construção civil e indústria de transformação/ligas de alumínio), Godofredo Viana (extração de ouro), Açailândia (carvão vegetal e ferro-gusa), Imperatriz (construção civil e a indústria de transformação, atividades imobiliárias e transportes) e Riachão (lavouras de soja e milho)

têm nessas atividades citadas importantes fontes recentes de dinamização de suas economias (IMESC, 2014). A ampliação dessas atividades, que se difundem por toda a cadeia da economia local, possibilita a ampliação de variados negócios e a maior arrecadação de ISS.

c) Imposto por Transmissão “Inter Vivos”, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis (ITBI)

No gráfico 37 são contemplados os 10 municípios que mais coletaram ITBI, proporcionalmente às suas receitas orçamentárias, em 2012:

Gráfico 37 - Maiores arrecadadores ITBI/Rec. Orç. (%) – 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Lembra-se que o ITBI tem como fato gerador a transmissão de bem imóvel, por ato oneroso, sendo a base de cálculo, o valor venal dos imóveis. Portanto, municípios que passaram por fortes erupções de negócios, nas áreas imobiliárias e de construção civil, têm maior probabilidade de alargar a arrecadação desse imposto.

Esse é o caso de algumas dessas cidades colocadas no gráfico 37, a exemplo de: São José de Ribamar (construção de condomínios residenciais), Bacabeira (importância da construção civil, a partir da demanda de negócios imobiliários resultantes de instalação de pessoas atraídas pelas obras de terraplanagem da Refinaria Premium I da Petrobrás), Imperatriz (forte presença da construção civil), Balsas (importância da construção civil, ligada a pessoas vinculadas à importante lavoura da soja e à indústria de transformação/adubos, defensivos e sementes) e São Luís (forte presença da construção civil) (IMESC, 2014).

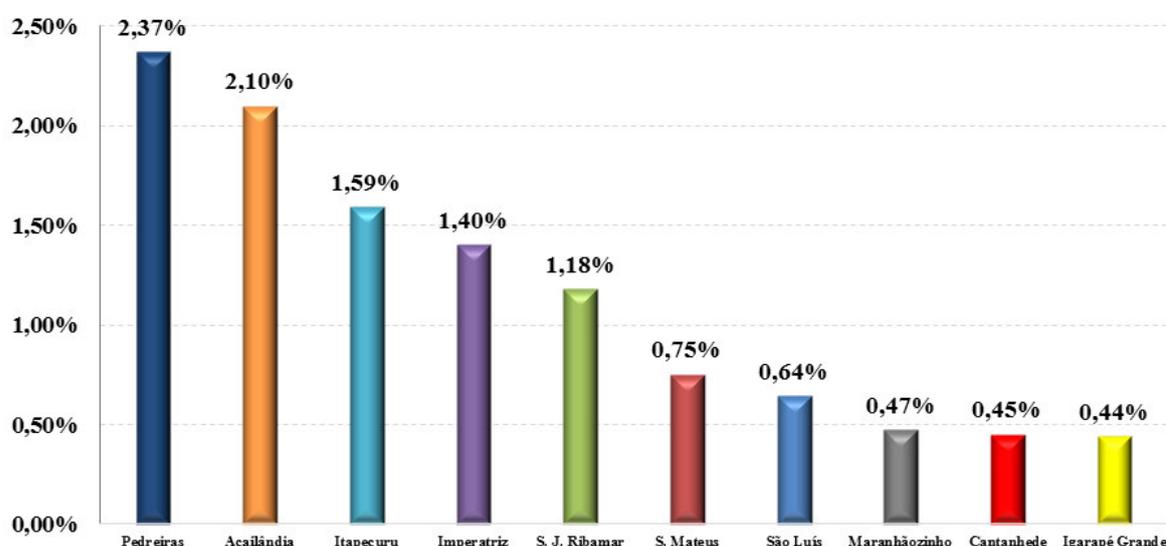
Outros municípios, apesar de não terem expressividade na área de construção civil, tiveram recente e importante expansão de outras atividades, que propagam crescimento

por toda a economia, gerando negócios e possibilidade de elevação de receitas, como o ITBI. São os casos de Passagem Franca (carvão vegetal) e Riachão (lavouras de soja e milho) (IMESC, 2014).

d) Taxas

No gráfico 38 verificam-se os 10 municípios que mais arrecadaram taxas, proporcionalmente às suas receitas orçamentárias, em 2012:

Gráfico 38 - Maiores arrecadadores Taxas/Rec. Orç. (%) – 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Conforme já relatado, as taxas possuem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização de um serviço público (exemplo: taxas de licença e de coleta de lixo). Também, como já posto, o recolhimento das taxas depende, fundamentalmente, da qualidade dos serviços prestados pela Administração e dos benefícios gerados para a população. Os ganhos de arrecadação estão muito vinculados às medidas administrativas de eficiência, como implementação de fiscalização mais austera e a modernização dos códigos tributários.

A se destacar desses municípios, a presença de grandes economias, em escala estadual, fato que, por si só, permite a dinamização de negócios e o incremento de arrecadação, a exemplo de São Luís (1º), Imperatriz (2º), Açailândia (3º), São José de Ribamar (9º), Itapecuru Mirim (20º) e Pedreiras (22º) (IMESC, 2014).

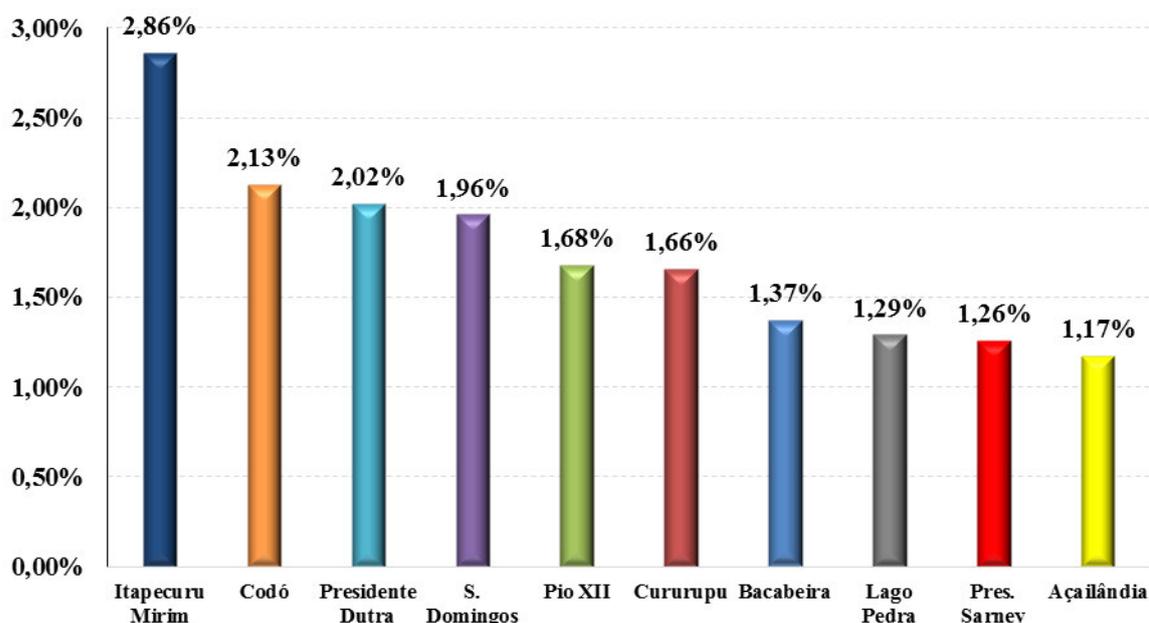
Ademais, aponta-se desse rol cidades que têm robustos setores de serviços, perfazendo mais de 60% de suas economias, tais como: Imperatriz (80,33%), São José de

Ribamar (79,65%), São Luís (78,71%), Itapecuru Mirim (68,82%), São Mateus do Maranhão (68,78%), Pedreiras (68,34%) e Cantanhede (64,11%) (IMESC, 2014). Esse contexto, de significativos setores de serviços, indica para o favorecimento na arrecadação de taxas, considerando que estão relacionadas com a dinamização da economia. Esse fenômeno possibilita o estabelecimento de novos negócios, que demandam intervenção do setor público, para poderem operar, mediante prestação de serviços estatais, o que gera arrecadação de taxas.

e) Contribuições de Melhorias

No gráfico 39 são descritos os 10 municípios que mais recolheram contribuições de melhoria, proporcionalmente às suas receitas orçamentárias, em 2012:

Gráfico 39 - Maiores arrecadadores Cont. Melhoria/Rec. Orç. (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/Finbra

Como visto anteriormente, a arrecadação de contribuição de melhoria tem como subsídio a realização de obras públicas que gerem valorização de imóveis em áreas abrangidas por essa pretensa elevação.

Também como dito, o recolhimento desse tributo encontra dificuldades, já que é complexo estimar a soma de valorização do imóvel, localizado na área em que foi realizada obra pública. Ademais, a divisão entre os imóveis que sofreram valorização é razão de questionamento para a implantação dessa contribuição.

Dessa forma, os municípios trazidos no gráfico 39 têm caráter mais ilustrativo, já que as razões que levaram essas prefeituras a recolherem a contribuição de melhoria, certamente, estão mais associadas ao aperfeiçoamento na gestão de seus fiscos do que a fatores econômicos.

Então, verificou-se neste tópico do estudo, dentro das limitações circunstanciais de acesso a dados, a elaboração e aplicação do IRRT, para os municípios do Estado do Maranhão, entre os anos de 1999 e 2012.

Assim, diante da análise empreendida sobre os 10 municípios que mais recolheram os tributos estudados, constatou-se que uma cidade como São Roberto (um dos piores PIBs do estado, 203º em 2012) conseguiu ser a maior arrecadadora de IPTU. Por outro lado, Santo Antônio dos Lopes, que viveu uma eclosão de investimentos na área de extração de gás natural, foi o maior arrecadador de ISS.

Já o ITBI, imposto dependente de transações imobiliárias, foi mais auferido em cidades que tiveram nos últimos anos elevação da atividade no ramo da construção civil, como São José de Ribamar (surto de construção de condomínios residenciais) e Bacabeira (ampliação da construção civil, a partir da demanda de negócios imobiliários resultantes de instalação de pessoas atraídas pelas obras de terraplanagem da Refinaria Premium I da Petrobrás).

Entre os municípios que mais recolheram taxas, que dependem da prestação de serviços pela Administração, estão presentes alguns em que o setor de serviço é bastante robusto, como é o caso de Pedreiras (68,34%) e de Itapecuru Mirim (68,82%). Em relação às contribuições de melhoria, observou-se que é um tributo de difícil cobrança, tendo em consideração que é complexo estabelecer o montante de valorização do imóvel, que está localizado na área em que foi realizada obra pública.

Portanto, neste tópico tratou-se da avaliação das receitas próprias dos municípios maranhenses, a partir da utilização do Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT).

Especialmente verificou-se uma elevação significativa do IRRT, entre os anos de 1999 a 2012, de 352,14%, indicando melhoria na obtenção de receitas próprias, em harmonia com o pretendido pela LRF. Também constatou-se uma ampliação na participação de tributos locais em relação às receitas orçamentárias, saindo-se de 1,16% em 1999, para 3,94%, em 2012. O ISS, com 2,39%, e o IPTU, com 1,16%, foram os tributos que mais contribuíram para os orçamentos locais em 2012.

Observou-se que cidades com os mais altos IRRT em 2012 receberam recentemente investimentos econômicos importantes, fato que impulsionou a arrecadação

local, tais como: Santo Antônio dos Lopes (extração de gás natural), Bacabeira (instalação da Refinaria Premium I da Petrobrás) e São José de Ribamar (construção de condomínios residenciais).

Ainda apurou-se que houve grande oscilação entre os 10 municípios com maiores e menores IRRT no período e que poucas unidades permaneceram nesse grupo, como é o caso de São Luís, entre os maiores, e Amarante do Maranhão, entre os menores. No geral, tanto os municípios com maior como os de menor IRRT conseguiram elevar sua arrecadação tributária.

Por fim, atestou-se que, em alguns casos, dependendo do tipo de investimento recebido pelo município, houve ampliação da arrecadação de determinado tributo, que está mais relacionado ao tipo de inversão feita. Como é o caso do ITBI, que reage positivamente às transações imobiliárias, e que cresceu nas cidades de São José de Ribamar (construção de condomínios residenciais) e Bacabeira (demanda de negócios imobiliários a partir da instalação de pessoas atraídas pelas obras da Refinaria Premium I).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelos números trazidos, verificou-se que a economia maranhense enfrenta baixa diversificação, tem reduzida renda “per capita”, depende do setor público, é especializada na exportação de “commodities”, sendo ainda altamente concentrada nos 10 maiores municípios. Assim, as prefeituras têm dificuldades na ampliação de suas receitas de forma homogênea por todo o estado, fato que embaraça as finanças públicas municipais.

Tanto o Estado, em menor escala, quanto os municípios, em maior, são carentes de receitas próprias, e dependem intensamente de transferência de outras esferas para elevar, mesmo que discretamente, suas receitas totais.

Conforme as análises realizadas, no intento de verificar como os municípios maranhenses comportaram-se diante das novas exigências de responsabilidade na gestão fiscal, trazidas especialmente pela LRF, constatou-se uma situação diversificada nas prefeituras, segundo o parâmetro utilizado. Na investigação empreendida, foram utilizados dois índices: o IFGF e o IRRT.

Em relação ao IFGF, que envolve cinco indicadores – “Receita Própria”, “Gastos com Pessoal”, “Investimentos”, “Liquidez” e “Custo da Dívida” –, este oferece uma visão mais ampla sobre o estado das finanças públicas e também tem abrangência nacional. Fato que possibilita esboçar comparações com outras unidades da federação.

Conforme o IFGF Brasil de 2015 consolidado, comprovou-se que nem mesmo o Maranhão e nem a Região Nordeste têm municípios classificados com o conceito A. Na comparação dos municípios maranhenses com os outros nordestinos, os do Maranhão têm menos cidades classificadas como D (51,7%), do que os da região (61,8%), revelando uma situação mais favorável dos municípios do estado. Entretanto, quando a comparação é com a média de todas as prefeituras brasileiras, as maranhenses ficam com qualificações, em geral, mais modestas, a exemplo dos melhores conceitos A (0% contra 0,38%) e do B (3,3% contra 15,4%), e dos piores, como o D (51,7% contra 33,6%).

Em relação aos cinco indicadores específicos, tem-se a seguinte situação consolidada. Quanto ao de “Receita Própria”, este se apresentou bastante desfavorável, já que a grande maioria das prefeituras (95,1%) foram qualificadas no conceito D, e não houve registro de cidades conceituadas como A. Como comparativo, 0,3% das unidades nordestinas tem o conceito A, e 2,4% das brasileiras. Já no conceito D, o Maranhão tem 95,1%, o

Nordeste 95,7% e o Brasil, 83%. Esses números indicam, cabalmente, a dificuldade das prefeituras maranhenses de obter e ampliar suas receitas próprias.

No “IFGF Gastos com Pessoal”, as prefeituras do estado também estão numa situação desfavorável, já que 62,6% são C e 19,2% são D. Apenas 4,4% são A. No Nordeste, são 49,4% com C e 19,2% com D; e no Brasil, respectivamente, 53% e 15,2%. Um complicador adicional é que as despesas com pessoal são caracterizadas como rígidas, ou seja, de difícil redução no curto prazo, restringindo a margem de flexibilidade na administração orçamentária.

Para o “IFGF Investimentos”, as cidades maranhenses estão mais bem posicionadas, já que 19,2% delas são cotadas como A, contra 8,2% das nordestinas e 10,7% das brasileiras. No outro extremo, o de baixo, o conceito D, 41,2% das cidades do estado receberam essa avaliação, enquanto que as nordestinas tiveram 59% e as brasileiras, 52,8%. Esses números expressam que os municípios maranhenses detêm uma capacidade de investimento mais significativa do que as nordestinas e as brasileiras.

Quanto ao “IFGF Custo da Dívida”, os dados demonstraram um melhor posicionamento das prefeituras do Maranhão do que as do Nordeste e as do Brasil. Afirma-se isso, pois, 83,5% das cidades maranhenses receberam a qualificação A, contra 70,6% das nordestinas e 66,1% das brasileiras. Na outra ponta, no conceito D, o estado não teve prefeituras nessa situação, em oposição a 1,5% das do Nordeste e 1,3% das do Brasil. Assim, os municípios do Maranhão gastam menos recursos de seus orçamentos no pagamento de juros e da dívida.

O “IFGF Liquidez” demonstra que as cidades maranhenses estão em situação menos favorável que aquelas do restante da região e do país, em relação à disponibilidade de recursos descompromissados em caixa. Dessa forma, apenas 2,7% das prefeituras maranhenses são cotadas como A, contra 7,5% das nordestinas e 18,9% das brasileiras. Na pior qualificação, a D, estão 47,3% das cidades maranhenses, em oposição a 45,4% das nordestinas e 26,7% das brasileiras.

Em última análise o IFGF demonstrou, particularmente para os municípios maranhenses, que estes têm um baixo índice de geração de receitas próprias, quando comparados com a realidade regional e nacional. Sendo assim imprescindível que as prefeituras busquem o incremento da arrecadação dos tributos de sua competência, tendo em consideração que essa elevação tem o potencial de redundar em benefícios para a sociedade local, com a oferta de mais e melhores serviços e obras públicas.

Quando foi empregado o IRRT, que mede a porcentagem da receita própria do município em relação ao seu PIB, ficou patente que a arrecadação local dos municípios maranhenses passou por uma forte elevação, depois da implantação da LRF. Assim, esse índice passou de 0,001793, em 1999, para 0,008107, em 2012, perfazendo um aumento expressivo de 352,14%.

No que diz respeito aos 10 municípios com maiores e menores IRRT em 1999 e em 2012, certificou-se que esses conjuntos sofreram várias alterações nos dois períodos. Sendo que muitas cidades que figuraram na primeira relação, não apareceram na segunda. São Luís, por exemplo, a capital do estado e município que tem forte participação do PIB maranhense (41,83%), que ficou no primeiro posto em 1999, apareceu apenas em 10º em 2012. Santo Antônio dos Lopes nem mesmo apareceu em 1999, mas ficou em primeiro em 2012.

Verificou-se, no período entre 1999 e 2012, uma ampliação na participação de tributos locais, no conjunto dos municípios maranhenses, em relação às receitas orçamentárias totais. Dessa forma, saiu-se de um percentual de 1,16%, para 3,94%, correspondendo a incremento de 239%. O ISS continuou a ser o imposto local mais relevante, passando de 0,58%, para 2,39% das receitas orçamentárias, e o IPTU, o segundo, indo de 0,28% para 1,16%.

As taxas perderam relevância, saindo do terceiro lugar para o quarto, apontando retrocesso de 0,17% para 0,16%. O ITBI também decaiu de importância, de quarto (0,13%), para quinto (0,11%). E ainda, as contribuições de melhoria aumentaram sua presença, indo de 0,00% para 0,16%, ficando na terceira colocação em 2012.

Foi verificado, com maior detalhamento, os tributos locais arrecadados, em proporção das receitas orçamentárias, para os 10 municípios com maiores IRRT em 2012. Em conjugação com esses dados, foram avaliados dados da economia local que impactaram na arrecadação tributária. Assim, identificaram-se municípios, como Santo Antônio dos Lopes (maior IRRT de 2012), que recentemente recebeu grandes investimentos na área de extração de gás natural e experimentou importante elevação em suas receitas próprias. É o mesmo caso de Bacabeira (2º IRRT de 2012), que após as obras de construção civil de terraplanagem para a instalação da Refinaria Premium I da Petrobrás viu sua tributação aumentar significativamente.

Foi desenvolvido exame sobre os 10 municípios que mais arrecadaram os cinco tipos de tributos avaliados (IPTU, ITBI, ISS, taxas e contribuições de melhorias), para 2012. Verificou-se que cidades como São Roberto, que tem um dos piores PIBs do estado (203º em

2012) conseguiu ser o maior arrecadador percentual de IPTU. Por outro lado, Santo Antônio dos Lopes, que viveu recentemente uma eclosão de investimentos na área de extração de gás natural, e Bacabeira, com aportes relevantes para a terraplanagem da malograda Refinaria Premium I da Petrobrás, foram os maiores arrecadadores de ISS.

No caso do ITBI, imposto dependente de transações imobiliárias, foi mais auferido em cidades que experimentaram, nos últimos anos, elevação de atividade no ramo da construção civil. Nesse sentido, os dois maiores percentuais foram registrados para São José de Ribamar (passou por surto de construção de condomínios residenciais) e Bacabeira (ampliação da construção civil, a partir da demanda de negócios imobiliários resultantes de instalação de pessoas atraídas pelas obras de terraplanagem da Refinaria Premium I da Petrobrás).

Entre os municípios que mais recolheram taxas, o que depende da prestação de serviços pela Administração, estão presentes alguns em que o setor de serviço é bastante robusto, como é o caso de Pedreiras (68,34%) e de Itapecuru Mirim (68,82%). Cidades com tão relevantes setores de serviços, certamente geram negócios, que demandam, para seus funcionamentos, prestação de serviços estatais, que dão origem à cobrança de taxas.

Em relação às contribuições de melhoria, observou-se que é um tributo de difícil cobrança, tendo em consideração que é complexo estabelecer o montante de valorização do imóvel, localizado na área em que foi realizada obra pública.

Portanto, a partir da utilização do IRRT foi apreciada a situação dos municípios maranhenses, em relação ao recolhimento de tributos próprios. Em geral, foi observada tanto a ampliação do valor arrecadado, quanto a alteração no conjunto das cidades que obtiveram melhor performance.

Também, é de se realçar, por último, que investimentos econômicos vultosos tiveram direta conexão e foram decisivos para o alargamento da arrecadação tributária local. Como foi verificado em Santo Antônio dos Lopes (extração de gás natural), maior IRRT em 2012, que teve 47,62% de receitas próprias nesse ano, e elevou em 9.237% sua arrecadação local entre 2001 e 2012. Bacabeira (obras de terraplanagem da Refinaria Premium I) também é outro exemplo, segundo maior IRRT em 2012, que nesse ano teve 33,66% de suas receitas próprias, e ampliou a arrecadação local de 15.928% entre 2000 e 2012. Cita-se ainda São José de Ribamar (construção de condomínios residenciais), que em 2012 teve em seu orçamento 9,61% de receitas próprias, e que entre 1999 e 2012 expandiu em 279% sua arrecadação local.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1998.

AMARAL, Lucio Sergio de Paula Gurgel do. **A progressividade da tributação sobre o consumo**: estudo comparativo entre os estados do Ceará e São Paulo. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Universidade Federal do Ceará, 2012.

ARAÚJO, Wilson José de; MORAES, Tiago Cacique de. A Lei de Responsabilidade Fiscal: balanço preliminar e impactos sobre os governos municipais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 27, 2003, Atibaia. **Anais...**, Atibaia, 2003. 1 cd rom.

ASAZU, Claudia Yukari. **Os Caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**: instituições, ideias e incrementalismo. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **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. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1997. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/fiscal/LEI_9496.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRIÃO, Sílvia Félix. **Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil**. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.

CAMPELLO, Carlos Alberto G. Barreto. **Eficiência municipal**: um estudo no Estado de São Paulo. 2003. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de São Paulo, 2003.

CHALFUN, Nelson. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. **Revista Economia e Sociedade. Unicamp**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 131-158, jan/jun. 2005.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. 21º Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.

_____. **Ensaio sobre federalismo fiscal no Brasil**. 2002. Tese (Doutorado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2002.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan de Gestão Fiscal – Ano-base 2013 – (Recorte Municipal – Abrangência Nacional)**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

FERREIRA, Maria da Luz Alves; PAULA, Andrea Maria Narciso Rocha; OLIVEIRA, Rodrigo Ferreira. Reforma da previdência social brasileira: estado e perda de direitos. **Revista Argumento**, Montes Claros, v.1, n. 8, p. 99-131, 2014.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. Transferências, equidade e eficiência municipal no Brasil. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas (PPP)/IPEA**, n. 36, p. 311-349, jan./jun. 2011.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2008.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil: governo federal - 1965 a 2010**. 2012. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2012.

HOLANDA, Felipe de. **Dinâmica da Economia Maranhense no Período 2000 a 2013: estudos sobre a economia maranhense contemporânea**. São Luís: Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. **Contas Regionais do Brasil 2010-2013/Contas Nacionais nº 47**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94952.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.com.br>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS (IMESC). **Produto interno bruto dos municípios do Estado do Maranhão período: 2008 a 2012**. São Luís: IMESC, 2014.

_____. **Produto interno bruto dos municípios do Estado do Maranhão período: 2010 a 2013**. São Luís: IMESC, 2015.

KHAIR, Amir Antônio; VIGNOLI, Francisco Humberto. **Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal**. São Paulo: EAESP, 2000.

LEITE, Cristiane K. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da FFLCH, São Paulo, 2006.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 93, jan./mar. 2004.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ALVATE, Paulo. **Economia do setor público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. cap. 22.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). Disponível em: <www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1076>. Acesso em: 12 jan. 2016.

MORA, Mônica. **Federalismo e dívida estadual no brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 866).

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal: lei complementar nº 101/2000**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

OLIVEIRA, Rogério Ceron de. **Evolução das finanças públicas municipais: o caso da cidade de São Paulo 1995 a 2010**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel e. **Criação de municípios, eficiência e produtividade na provisão de serviços públicos locais: um estudo não-paramétrico**. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Universidade de Brasília, 2006.

PINHEIRO, Armando Castelar. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p.147-182.

PINTOS-PAYERAS, José Adrian. **A carga tributária no Brasil: um modelo para análise dos impactos das políticas tributárias na arrecadação e distribuição**. Brasília: ESAF, 2008. Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional.

PUGA, Fernando Pimentel. Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 411-465.

REZENDE, F. **Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios**. 1995. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000612.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2016.

RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fábio. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 111-145. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_anos90.html>. Acesso em: 27 jan. 2016.

SANTOS, Cristina Aziz dos. **A iniquidade do gasto público descentralizado e das transferências fiscais na federação brasileira**. Brasília: ESAF, 2006. Monografia agraciada com menção honrosa no XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Viçosa (MG).

SANTOS, Gustavo Antônio Galvão dos et al. Potencial de arrecadação municipal e o PMAT. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 399-434, jun. 2008.

SANTOS, Sandra Regina Toledo dos. O impacto da LRF na arrecadação tributária dos municípios gaúchos: uma análise do período de 1996 a 2005. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 9., 2009. **Anais...** São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/web/artigos92009/254.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

SERRA, José; AFONSO, Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.

SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. **Endividamento subnacional em um contexto federativo: o caso brasileiro**. 2001. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Revista Nova Economia** (Departamento de Ciências Econômicas da UFMG), Belo Horizonte, v. 15, n. 1, 2005.

SILVA, Vitorino Alves da. **Constituição de 1988 e federalismo tributário: impactos sobre as finanças municipais**. 1992. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, 1992.

SOUZA, Saulo Santos de. **Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: ESAF, 2006. Monografia premiada em 1º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Lei de Responsabilidade Fiscal, Caruaru (PE).

TAVARES, Martus. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, 2005.

TER-MINASSIAN, Teresa. Brasil não sai da crise econômica se não resolver crise política. Economista nascida em Roma, no entanto, afirma que a Operação Mãos Limpas, que inspirou a Lava Jato, foi benéfica para a Itália: 'Depois veio o crescimento'. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, p. B4, Caderno de Economia & Negócios, 27 mar. 2016.

TIEBOUT, C. A pure theory of public expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, Oct. 1956.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. Tese (Doutorado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo 2003.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão, n. 405).

VERGOLINO, José Oliveira. **Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010)**. Brasília: IPEA, 2013. (Texto para discussão, n. 1908).