

CLELIO DOS SANTOS

**O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E AS
CONTAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE
SIMÕES FILHO (1995-2002)**

SALVADOR

2004

CLELIO DOS SANTOS

**O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E AS
CONTAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE
SIMÕES FILHO (1995-2002)**

Monografia apresentada no Curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal da Bahia como
requisito final para a obtenção do grau de Bacharel
em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Osmar Sepúlveda

SALVADOR

2004

Faculdade de Ciências Econômicas - UFBA

Biblioteca

Nº 13 985 Data 8-14/05

Tombamento Patrimonial

Ficha catalográfica elaborada por Vania Magalhães – CRB5 - 960

Santos, Clelio dos.

S331 O processo de descentralização e as contas públicas do município de Simões (1995-2002)/ Clelio dos Santos.____ Salvador: C. dos Santos, 2004.

49 p. it. tab.

Monografia (Graduação em Economia) UFBA, 2004.

Orientador: Prof. Osmar Sepúlveda

1.Contas públicas – Simões Filho – Bahia 2. Finanças municipais 3. Reforma tributária – municípios – Bahia 4. Arrecadação própria – Simões Filho-Bahia

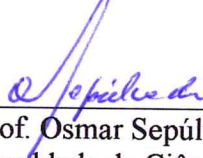
CDD-352.10981

CLELIO DOS SANTOS

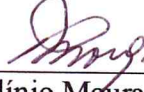
**O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E AS
CONTAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE
SIMÕES FILHO (1995-2002)**

Aprovada em abril de 2004


Orientador:



Prof. Osmar Sepúlveda
Faculdade de Ciências Econômicas da Ufba



Prof. Plínio Moura
Faculdade de Ciências Econômicas da Ufba



Prof. Luiz Alberto B. Petitinga
Faculdade de Ciências Econômicas da Ufba

À
Conceição, minha irmã,
Clelia e Tomás, meus pais

AGRADECIMENTOS

Esta experiência de pesquisa não seria possível sem a participação direta e indireta de algumas pessoas. A elas dedico esse espaço para agradecê-las.

Agradeço a João Arlego e ao pessoal do setor de tributos de Simões Filho por ter fornecido informações e os dados com os quais se desenvolveu a pesquisa. Esta foi fruto de discussões de duas figuras relevantes, o professor e orientador Osmar Sepúlveda ao qual sou grato pelas suas sugestões e a maneira como conduziu a orientação e a Ana Milani pela lucidez de suas sugestões, comentários e por me ajudar na confecção das tabelas e dos gráficos. Sou grato também a todos os meus colegas da graduação que de uma forma ou de outra incentivaram-me a seguir com o trabalho em momentos de paralisia. Por fim, agradeço ao colega Valmir, por seus comentários pertinentes e a secretaria Inês da Superintendência Estudantil da UFBA, a quem tanto incomodei para fazer e refazer a impressão desta monografia.

“Importa destacar a magnitude do processo de municipalização. Contrariamente ao que nos faria pensar, o enorme incremento das transferências federais e estaduais para os municípios não comprometeu seu esforço próprio de arrecadação”

(REZENDE, Fernando)

RESUMO

Este trabalho analisa o impacto do processo de descentralização em curso nas contas públicas do município de Simões Filho, no período de 1995 a 2002. A importância deste estudo se faz pela necessidade de que é propalado que o processo de descentralização estabelecido na Constituição de 1988 beneficiou os municípios com transferências sem prejudicar o aumento de sua arrecadação própria. De acordo com a visão teórica deveria ocorrer o contrário: uma maior transferência de recursos para os municípios, deveria desestimular o empenho destes últimos de arrecadar seus tributos. Em razão disso indagou-se se o Município de Simões Filho aumentou sua arrecadação própria entre 1995 e 2002, mesmo com o crescimento das transferências constitucionais proporcionado pela descentralização fiscal. A resposta à indagação levantada conduziu à hipótese básica que, no período de análise do estudo, o processo de descentralização em curso contribuiu para o aumento da arrecadação própria municipal, uma vez que Simões Filho frente a maior autonomia se empenhou em gerar receita para dar conta às suas necessidades de gasto público. A conclusão a que se chegou, portanto, confirma a hipótese que o Município de Simões Filho aumentou sua arrecadação própria durante 1995 a 2002, mesmo com o crescimento das transferências federais e estaduais recebidas pelo município, ficando caracterizado, portanto, que o processo de descentralização não destimulou o aumento da arrecadação própria do Município de Simões Filho.

Palavras – chave: Contas públicas, Simões Filho, Finanças municipais, Reforma tributária, Arrecadação própria, Transferências de recursos, Descentralização fiscal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	A DESCENTRALIZAÇÃO COMO UM SISTEMA “EFICIENTE”	10
2.1	A CONCEPÇÃO FEDERALISTA.....	10
2.2	INTERPRETAÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL	13
3	OS EFEITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL.....	15
3.1	AS CONQUISTAS DOS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	15
3.2	ARRECADAÇÃO MUNICIPAL	17
3.3	RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL	20
4	ORGANIZAÇÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO.....	25
4.1	O MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO	25
4.2	TRANSFERÊNCIA FEDERAL DE FPM	26
4.3	TRANSFERÊNCIA ESTADUAL DE ICMS	28
4.4	ARRECADAÇÃO PRÓPRIA DO MUNICÍPIO	31
5	O EFEITO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO	33
5.1	ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS MUNICIPAIS DE SIMÕES FILHO	33
5.2	FATOS FISCAIS ESTILIZADOS	34
5.3	AS RECEITAS MUNICIPAIS	36
5.4	A CAPACIDADE DO MUNICÍPIO DE ARRECADAR	44
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
	REFERÊNCIAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

A descentralização fiscal estabelecida na reforma tributária da Constituição de 1988 apresenta como principal característica o reforço de caixa das prefeituras do país com as transferências federais e estaduais.

Com este trabalho, pretendeu-se avaliar o impacto do processo de descentralização em curso, iniciado na reforma de 1988, nas finanças públicas de Simões Filho. Especificamente o objetivo é analisar os efeitos das transferências sobre a receita própria municipal. Isto porque existe a idéia de que as transferências dos governos superiores prejudicam a arrecadação dos entes governamentais inferiores.

Atenção especial é dedicada às transferências do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e à receita tributária municipal, por serem as principais fontes de recurso de Simões Filho. Foram examinados minuciosamente o comportamento desses recursos durante os anos de 1995 a 2002, objetivando observar o desempenho da receita tributária frente às transferências.

Antes de realizar a análise do impacto da descentralização sobre a receita municipal de Simões Filho, julgou-se necessário apresentar a abordagem da concepção federalista, mostrando porque este modelo advoga pela forma descentralizada de oferta dos bens públicos, e o processo de descentralização ocorrida no país, cuja interpretação se pauta na dicotomia centralização/descentralização. Este é o conteúdo do segundo capítulo.

O terceiro capítulo mostra as mudanças no sistema tributário que beneficiou os municípios, o bom desempenho da receita própria dos municípios brasileiros e o crescimento das transferências constitucionais durante o processo de descentralização estabelecido na Constituição de 1988. A caracterização da organização fiscal do Município de Simões Filho é assunto do quarto capítulo. Neste revela-se o perfil econômico e social do município e suas principais fontes de receitas, com destaque para o FPM, ICMS e a receita tributária.

No capítulo cinco analisa-se detidamente o impacto das transferências de impostos sobre a receita pública municipal. Através da análise das tabelas, foi possível observar se as transferências recebidas prejudicaram ou não a arrecadação própria do município. Finalmente, no capítulo 6, foram expostas as conclusões tiradas do trabalho e algumas sugestões com a intenção de dar continuidade ao estudo das finanças públicas de Simões Filho.

2 A DESCENTRALIZAÇÃO COMO UM SISTEMA “EFICIENTE”

O tema sobre qual a melhor estrutura administrativa que deve atender ao fornecimento de bens públicos é secular. A tese da descentralização enquanto princípio político é advogada pela maioria dos teóricos e tem sua origem em Tocqueville (apud GREMAUD, 1999), as virtudes do local *self government*. As experiências, contudo, dos Estados Nacionais têm demonstrado grande oscilação entre épocas centralizantes, cujas principais competências e atribuições se concentram na esfera central, e descentralizantes, com o governo federal cedendo autonomia política e financeira-administrativa para os governos subnacionais.

Governos regionais e locais mais fortes são uma característica da descentralização. Esta estrutura conceitualmente, pode ser entendida como uma autonomia dos governos regionais e locais no que se refere às decisões de gasto e de arrecadação. Isto faz com que parte dos orçamentos subnacionais sejam definidos localmente de acordo com as necessidades da população. Desta forma, a simples delegação na gestão de determinados serviços não constitui uma descentralização, porque para que ela exista é necessário também que os recursos sejam descentralizados. Na verdade, a descentralização inclui os seguintes aspectos: a) administrativos, os quais estão relacionados com a passagem de responsabilidade da provisão de serviços públicos e de gestão política, b) fiscal, relacionam-se com o traslado da responsabilidade de obtenção de recursos para o financiamento de políticas, e c) política, que se vincula a capacidade decisória de promoção de políticas públicas e de seleção dos serviços ofertados (GREMAUD, 1999).

O consumo dos bens e serviços públicos é a base para a formação da teoria econômica da divisão das funções governamentais, até mesmo para se evitar a sobreposição de oferta desses bens, o que provocaria uma ineficiência alocativa na provisão dos mesmos na medida em que os governos local e federal atendessem as mesmas demandas sociais ofertando os mesmos tipos de bens sem necessidade. É o que na visão de Melo (1996) se entende como indefinição e ambigüidade no que toca à definição de competências dos entes governamentais

Isso faz refletir que alguma forma de divisão do trabalho no cumprimento das ações dos governos central, regional e ou local parece ser sadia, tendo em vista que todos eles visam atender as

necessidades da sociedade. Até que ponto o fornecimento dos serviços públicos pela estrutura administrativa (centralizada ou descentralizada) capta melhor essas necessidades é que é uma questão para interrogação

Prichack (2003) resolve o problema de uma forma simples. Segundo sua idéia, os modelos de governo unitário, não federativo, em geral, são mais eficientes nas suas ações públicas em nações cuja área geográfica é pequena. Em países continentais organizados em estrutura federativa a exemplo do Brasil, Canadá, China e EUA deve prevalecer a complementariedade no fornecimento dos bens públicos entre os governos central, estadual e municipal em virtude das suas diferentes vantagens comparativas. Essa complementação favorece uma eficiente divisão do trabalho e conseqüentemente melhor alocação dos bens pelo estado.

A vantagem comparativa em responder a diversidades preferenciais das diferentes comunidades como diz Melo (1996) é a mais forte defesa em favor da descentralização advogada pela concepção federalista, como mostra a próxima seção.

2.1 A CONCEPÇÃO FEDERALISTA

A concepção federalista fiscal¹ baseia sua análise na descentralização fiscal, para a qual uma estrutura descentralizada é melhor que uma centralizada porque é condizente à oferta de bens e serviços públicos. Estes devem ser providos pela esfera de governo que tiver maior vantagem comparativa. Por exemplo, as atividades de reforma agrária, defesa nacional e políticas macroeconômicas são uma ilustração de ações do governo federal, uma vez que este último apresenta uma vantagem comparativa superior em relação aos entes estaduais e municipais, na oferta desses bens (PRINCHACK, 2003; MELO, 1996; MENEZES, 2002).

Além disso, um governo central com poderes sobre todo território do país tem a vantagem de equacionar ou reduzir as diferenças regionais e locais no que diz respeito à capacidade de tributação e conseqüentemente da oferta de bens públicos. A política de transferências

¹ O termo federalismo geralmente é utilizado como sinônimo de descentralização e democratização, porém, esse termo vai mais além disso, trata-se de todo conjunto de relações (política, administrativa e fiscal) na estrutura do setor público nos diversos níveis de governo.

constitucionais do governo brasileiro, por exemplo, para estados e municípios que se materializa através dos fundos de participações é imbuído desse espírito, senão de equalização das desigualdades, pelo menos de redução das mesmas (BREMAEKER, 1996).

Políticas fiscal e monetária, que atingem concentração de municipalidades e ou grandes regiões² devem ser aplicadas por um governo central, não sendo competência da esfera municipal. Este último deve alocar recursos na produção de bens públicos que atinjam áreas que digam respeito aos seus limites territoriais, como é o caso de serviços de coleta de lixo e de iluminação pública. O fornecimento de bens de incidência local deve ser financiado por tributos locais, haja vista terem incidência espacial delimitada (MELO, 1996).

Portanto, a alocação de bens do estado quando desagregados por níveis de governo (local, regional e central) e ofertados à sociedade podem se dar de forma mais eficiente, na medida em que se aproximam das preferências individuais dos moradores de cada jurisdição (localidade), dado que nem sempre as preferências agregadas coincidem com as individuais (TIEBOUT; OATES apud; FINOT, 2001)

Esta é a razão pela qual se entende que a provisão dos bens públicos quando ocorre de maneira descentralizada é mais eficiente do que a centralizada. Ou seja, os processos descentralizados são mais eficientes porque respeitam as preferências individuais pelo fato de existirem as diferenças territoriais (FINOT, 2001).

Alguns bens e ou serviços públicos podem ainda produzir externalidades positivas sobre uma circunscrição regional, ou mesmo sobre todo território nacional, quando produzidos localmente. Um exemplo são os de saúde e educação. Uma população mais educada beneficia não somente o município da qual faz parte como a própria nação, seja por ser uma mão de obra mais qualificada, seja pela maior responsabilidade política que tem (PRINCHACK, 2003).

A maior participação política das pessoas é mais presente no nível local do que num governo central distante. Isso faz com que, em tese, as autoridades municipais estejam mais acessíveis ao

² Políticas de desenvolvimento do norte e do nordeste do Brasil são típicas políticas executadas pelo governo federal.

eleitor e por conseqüência mais sujeitas a pressões do que o governo federal, indo, assim ao encontro daquilo que Melo (1996) chama de justificativa de natureza política para descentralizar, qual seja, a democracia participativa.

Em suma, a oferta de bens públicos de forma centralizada e uniforme por um governo central para toda a população, sem levar em conta as vantagens comparativas dos diversos entes estatais, correria o risco de não obter o “*ótimo paretiano*”, pois a provisão de bens pode acarretar em ineficiências porque a oferta dos mesmos pode ocorrer acima ou abaixo do nível de eficiência ou de Pareto eficiente como destaca Melo (1996).

É por essa razão que o modelo federalista defende que a alocação dos bens públicos quando realizada de forma descentralizada é mais eficiente do que a centralizada, porque respeita as vantagens comparativas do governo central, estadual e municipal. De posse deste conceito, buscou-se identificar como a maioria dos autores descreve o processo de descentralização ocorrido no Brasil, ao nível da relação centralização/descentralização.

2.2 INTERPRETAÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

No Brasil a descentralização ocorrida está relacionada a determinantes econômicos, políticos e históricos e à construção de uma lógica democrática. Os antecedentes do processo de descentralização brasileira vinculam-se a um movimento centralizador. Isto pôde ser observado no período de transição da ditadura militar para a democracia liberal, caracterizada pela frase do presidente Geisel que dizia que o processo de abertura política seria lento e gradual (MENEZES, 2002). A lógica centralização/descentralização pode ser vislumbrada na observação abaixo:

A história do federalismo fiscal brasileiro é marcada pela alternância de períodos de maior ou menor grau de centralização fiscal. Em sintonia perfeita com a alternância dos ciclos políticos, períodos de maior centralismo estiveram associados a regime autoritários, enquanto a descentralização acompanhava a transição para momentos de predominância da democracia (REZENDE, 1997, p.149).

O longo período de regimes autoritários pelos quais passaram os países latino-americanos fez com que o termo centralização carregasse uma forte valoração negativa, por outro lado, o termo

descentralização por está associado aos processos de abertura democrática, trouxe no seu bojo uma alta carga de valoração positiva (MENEZES, 2002).

Dicotomia valorativa à parte, o que se sabe é que do ponto de vista político o processo de descentralização se desenvolveu num contexto de mudanças de regime político. Os determinantes econômicos, por sua vez, são marcados pela crise econômica e fiscal que se abateu sobre o governo brasileiro no final dos anos 70 e início dos 80. Isto provocou na década de 90 um forte “aperto” fiscal para equilibrar as contas públicas (FREITAS, 2003)

Assim, foi iniciada uma série de reformas no interior do Estado cujo marco ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988. A partir dela iniciou-se o processo de reforma fiscal e tributária, o qual modificou a estrutura federativa nacional. A Carta constitucional, dessa forma, buscava descentralizar recursos e decisões para os governos subnacionais. Paralelo às transferências de receitas foi repassado, contudo, um conjunto de serviços públicos (GUIMARÃES NETO, PORSSE; SOARES 1999).

O resultado foi que o processo de descentralização estabelecido pela Constituição de 1988, do ponto de vista fiscal, se caracterizou pelo aumento das transferências constitucionais e pela elevação da arrecadação própria³ por parte dos entes municipais, até mesmo superando a taxa de crescimento das transferências. Contrariando, dessa forma, o que a literatura americana chama de “*flypaper effect*”, de que as transferências do governo central desestimulam o esforço de arrecadação local (MELO, 1996).

Tal fenômeno se constitui num paradoxo. Expor os fatores que levaram o êxito da receita própria dos municípios, frente à elevação das transferências, permite entender o desenvolvimento das receitas dos entes municipais e o impacto que o processo de descentralização teve nesse mesmo desenvolvimento.

³ Este termo é, também, denominado de arrecadação direta. Esta receita é composta pelos tributos de competência municipal.

3 OS EFEITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

3.1 AS CONQUISTAS DOS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A reforma tributária do estado brasileiro estabelecida na Constituição de 1988 é “enaltecida” como a que instituiu um processo de descentralização de recursos fiscais, que foi vantajoso para os municípios do país.

Isto é colocado como uma das maiores conquistas das unidades locais de governo. Na visão de Rezende (2001) e na fala de Afonso et al (1998: 6) as transferências representaram “*acima de tudo um movimento de municipalização de receitas*”. Este termo é comumente usado por teóricos da descentralização para dimensionar o aumento considerável das transferências para os municípios que foi estabelecido na partilha tributária de 1988.

As duas receitas que mais impactaram nas finanças públicas municipais foram as transferências do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Na composição da receita dos municípios brasileiros elas influenciaram da seguinte forma: na versão anterior do ICMS, ou seja, o Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), os municípios participavam de 20% da arrecadação. Após as alterações introduzidas pela Constituição de 1988, a participação dos municípios no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços aumentou, atingindo 25%, enquanto o mesmo teve a sua base de incidência ampliada, impactando, assim, mais fortemente nos municípios mais desenvolvidos e industrializados. (REZENDE, 2001)

A principal transferência federal, o FPM, teve sua participação sobre o Imposto de Renda (IR) e sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ampliada, passando de 17% até 1988 para 20% no mesmo ano. E após 1988 foi adicionado anualmente 0,5% até atingir em 1993 a proporção de 22,5%. Ou seja, houve incremento de 5,5% em 5 anos (BRITO; PESSOTI; CAMPOS; 2003; BREMAEKER, 1995).

A contribuição de melhoria continuou sendo um tributo de difícil cobrança. O Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto Óleo Diesel (IVVC) foi

introduzido ao elenco de tributos municipais em 1988, porém não teve expressão e vigorou somente até 1995. O Imposto sobre a Transmissão de Bens Intervivos (ITBI), apesar, também, de constituir uma novidade da reforma, não teve o impacto desejado nas receitas municipais. Ou seja, ampliação da receita municipal como decorrência do aumento da quantidade de impostos, que até 1988 eram dois (ISS e IPTU) e a partir desse mesmo ano passou a ser quatro, não se verificou, pois os dois impostos (ITBI e IVVC) “criados” foram inexpressivos no total das receitas municipais (MENEZES, 2002; BREMAEKER, 1995).

As principais mudanças do processo de descentralização fiscal ocorrido e as conquistas que tiveram os municípios no novo arcabouço tributário nacional são sintetizadas no Quadro 1.

Imposto	Antes de 1988	Depois da Reforma de 1988
ITBI		retorna à competência municipal.
IVVC		retorna à competência municipal sendo extinto em 1996
FPM	– 17% do IR + IPI	– 22,5% do IR + IPI
ICMS	– Cota de repasse 20% do ICM	– Ampliação da base de incidência. – Cota de repasse 25%
IPI-Exportação		10% do IPI destinado aos Estados exportadores de produtos industrializados, sendo que 25% desta receita repassados aos respectivos municípios

Quadro 1. As conquistas dos municípios na Reforma do Sistema Tributário na Constituição de 1988

Fonte: BRASIL. Constituição (1988) e STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

O Quadro 1 mostra as mudanças ocorridas no sistema tributário que afetaram diretamente as finanças públicas dos municípios brasileiros. Nele observamos que a ampliação da competência tributária municipal, que foi sem efeito para o aumento das receitas das prefeituras como já foi colocado, se deu com a incorporação do ITBI e do IVVC ao elenco de impostos municipais. Portanto não se avançou muito na Constituição de 1988, no sentido de dotar as prefeituras de uma maior autonomia financeira.

As transferências, contudo, foram impulsionada pelo aumento da participação do FPM no IPI e no IR e pela elevação da cota parte do ICMS, e ainda são predominantes como fonte de financiamento das despesas em serviços públicos de educação, saúde e infra-estrutura da maioria das prefeituras do país. O que mostra que os municípios continuam dependentes das transferências repassadas pelas esferas superiores de governo, embora já esbocem vontade de aumentar a arrecadação.

Esta talvez seja a grande novidade do processo de descentralização brasileira em curso na década de 90, ou seja, o crescimento das transferências não se traduziu em desestímulo da arrecadação municipal.

3.2 ARRECADAÇÃO MUNICIPAL

É unânime entre os estudiosos e especialistas do setor público que a descentralização fiscal favoreceu financeiramente os governos locais. Primeiro porque houve um aumento significativo de repasse de recursos; segundo, porque o incremento de suas receitas próprias foi bastante significativo. O reflexo disso foi a redução da participação da União na receita disponível (“arrecadação própria mais e/ou menos transferências recebidas e/ou desembolsadas de/para outras esferas de governos”)⁴ e o aumento da participação dos municípios na mesma, como pode ser visto na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1: Receita disponível por esfera de governo (%)

Período	União	Estados	Municípios
1980	69,2	22,2	8,6
1988	62,3	26,9	10,8
1997	56,3	27,0	16,6

Fonte: SRF, IBGE, FGV, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência, CEF, ABRASF, governos estaduais e balanços municipais.
Elaboração do autor a partir de Afonso et al (1998)

⁴ Conceito retirado de Serra e Afonso (1991, p.47)

A participação do governo federal nos anos 80 que era de 69,2% na receita disponível cai para 62,3% no ano da reforma de 1988, enquanto que estados e municípios, no mesmo período, aumentaram sua fatia no “bolo” tributário, passando de 22,2% para 26,9% e de 8,6% para 10,8%, respectivamente. Em 1997, a participação da União apresenta um percentual menor ainda, de 56,3%, contra uma participação dos estados de 27%, praticamente inalterada, e dos municípios de 10,8% para 16,2%. Os números acima comprovam que os municípios foram os que mais incrementaram suas receitas com o processo de descentralização fiscal.

A maior participação dos municípios na receita disponível nacional é proporcionada pelo aumento das transferências constitucionais e a maior arrecadação própria das administrações locais. Ainda que os volumes dos repasses intergovernamentais fossem superiores em termos absolutos à arrecadação tributária municipal, esta teve um taxa de crescimento superior àquela. A observação abaixo ilustra essa situação:

No tocante à receita tributária, entre 1988 e 1997 praticamente triplicou a arrecadação tributária própria dos municípios (não computadas as transferências recebidas): um crescimento médio anual duas vezes mais rápido que o dos tributos estaduais e cerca de três vezes o dos federais. (AFONSO et al, 1998, p.7)

Este aumento acentuado da receita tributária fica mais claro quando se dispõe a receita própria por entes da federação. Nos anos 80 a receita tributária dos municípios representava 0,7% do PIB, a arrecadação direta dos estados e a da união correspondia, respectivamente, a 5,4% e 18,5%. Na nova partição de 1988, a arrecadação direta municipal se manteve inalterada, enquanto os governos estaduais tiveram um pequeno aumento na sua arrecadação própria, passando para 6,0% da carga tributária e a União diminuiu sua arrecadação direta para 15,8%. Em 1997, no entanto, a receita tributária das administrações locais atingiu o percentual de 1,6% da carga tributária, contra 19,4% do governo central e 8,2% dos estaduais.

Constata-se com isso, que a receita tributária dos municípios cresceu mais de 100% como participação no PIB em menos de dez anos de descentralização fiscal, superando de longe a taxa de crescimento da arrecadação direta dos estados e da União. Na Tabela 2, pode-se observar o efeito da descentralização sobre a arrecadação própria municipal.

Tabela 2: Evolução da arrecadação direta por esfera de governo em percentagem do PIB (%)

Período	Federal	Estadual	Municipal
1980	18,5	5,4	0,7
1988	15,8	6,0	0,7
1997	19,4	8,2	1,6

Fonte: SRF, IBGE, FGV, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência, CEF, ABRASF, governos estaduais e balanços municipais.
Elaboração própria a partir de Afonso et al (1998)

O desempenho da receita própria das administrações locais em 1997 leva a superar o Fundo de Participação dos Municípios cujo percentual sobre o PIB era de 1,1% (Afonso et al, 1998). Este movimento positivo, crescente, das finanças municipais trouxe à tona uma velha discussão teórica, a de que as unidades locais de governo não gostam de arrecadar, são inoperantes, não se empenham em coletar os seus próprios tributos.

Para Afonso et al (1998) o bom desempenho das contas públicas municipais decorre da modernização fazendária, do crescimento dos serviços de comércio e de suporte às indústrias, da regulamentação e cobrança de impostos e taxas antes não cobrados e de uma mudança de cultura dos administradores públicos. Rezende (2001) corrobora com a idéia de Afonso et al sustentando que as prefeituras estão procurando usar melhor suas competências tributárias, ampliadas com a Constituição de 1988, para arrecadar mais.

Uma fiscalização mais rigorosa, uma modernização da máquina fazendária municipal, a redução da burocracia juntamente com a atualização de cadastros e um sistema de informatização adequado em conjunto com a maior autonomia de tributar, pode ter sido a fórmula para as prefeituras elevarem sua receita tributária.

3.3 RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

A crescimento da receita tributária própria dos municípios não se deu de forma uniforme, pois como ela está assentada sobre dois impostos, o IPTU e o ISS, com características tipicamente

urbanas, sua eficiência está concentrada nas cidades mais desenvolvidas e nas capitais do país. Contudo, cresce a participação dos municípios na arrecadação a partir de 1988 (SANTOS, 2003).

A ampliação do campo de competência tributária, a maior autonomia para tributar e o esforço de arrecadação são os elementos que somados podem ter se constituído no fator que possibilitou as prefeituras do país a melhorarem a arrecadação da Receita Tributária, atualmente, composta dos seguintes tributos: i) IPTU, ii) ISS, iii) ITBI, e iv) Taxas e v) Contribuições de Melhoria.

A exposição de uma análise da realidade do país baseada nos estudos de Afonso et al (1998) demonstra que para uma amostra de 4.630 prefeituras no ano de 1996, a maioria absoluta cobrava algum tipo de imposto municipal, cerca de 99%, o imposto sobre serviços de qualquer natureza era coletado por 94% e o imposto sobre a propriedade territorial urbana era cobrado por 89% das administrações locais. As taxas pela prestação de serviços e as contribuições de melhoria era coletadas, respectivamente, por 84% e 27% das prefeituras.

Considerando a complexidade continental e as disparidades econômicas e sociais regionais e locais presentes na federação brasileira, observa-se um alto empenho de arrecadação das unidades subnacionais de governo.

Tomando como análise um outro estudo, o do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), observa-se que no ano de 1992 a receita tributária correspondia a 15%, as transferências, o grosso dos recursos, 75% e outras receitas era responsável pelos 10% restantes⁵ (BREMAEKER, 1996). Veja o Gráfico 1 abaixo.

⁵ Para os municípios baianos, em 1992 observou-se uma dependência das transferências de 79,77% (BAHIENSE, 2000), superior aos 75% do conjunto das prefeituras do país.

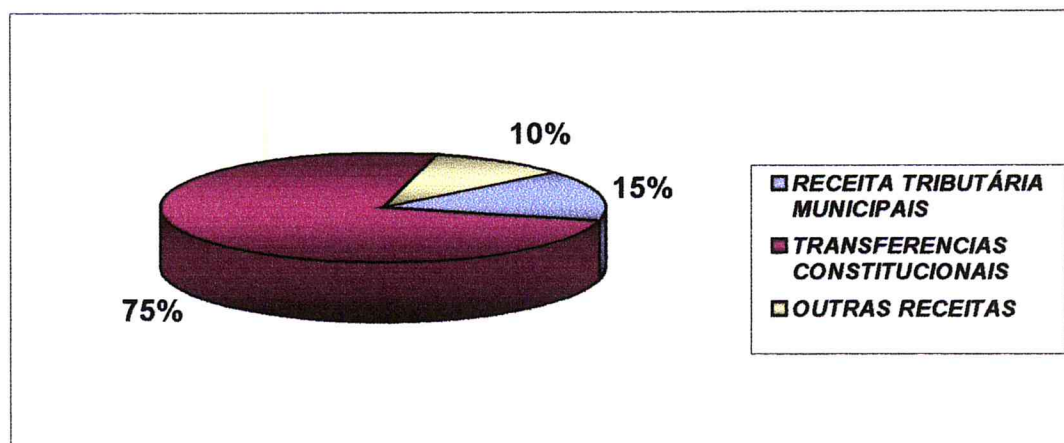


Gráfico 1: Fontes de recursos municipais – 1992

Fonte: IBAM. Elaboração própria a partir de Bremaeker (1996).

O que é interessante é que no ano de 1997 as transferências para os municípios brasileiros diminuíram sua participação no conjunto da composição dos recursos para aproximadamente 67%, enquanto que a receita própria aumentou a sua parcela para aproximadamente 30% (AFONSO et al, 1998).

O que se observa é que apesar de as transferências terem crescido como salientaram os autores, a sua participação na receita total dos municípios se reduziu na década de 90, enquanto a receita tributária dos governos subnacionais locais aumentou significativamente, ainda que constitua uma menor participação em relação às transferências. Isso contraria a tese de muitos autores que sustentam que as unidades locais são ineficientes, não se esforçam para a geração de receita própria quando obtêm facilmente as transferências. Alias, como destacou Rezende (2001), o aumento das transferências de estados e da união não prejudicou o esforço tributário⁶ dos municípios.

Uns dos fatores geralmente associado ao crescimento da receita tributária municipal é a questão da autonomia dos governos subnacionais. Segundo Guimarães Neto, Porsse e Soares (1999), os municípios atingiram a plena autonomia na reforma fiscal de 1988 de modo que eles passaram a ter liberdade para tributar, legislar, coletar impostos e gastar seus recursos. Na visão de Rezende (2001), esta autonomia garantia uma relativa independência aos governos subnacionais e isso se

⁶ É muito comum os autores associarem esforço fiscal ou tributário à eficiência fiscal e a um aumento da arrecadação própria municipal.

expressou na ampliação da capacidade de sua competência tributária, na liberdade de recolher tributos e na maior autonomia para gastar e administrar suas fontes de financiamento.

Não é consenso que a ampliação da competência tributária seja um fator decisivo para o incremento da receita municipal, por razões que já foram expostas. Aliás, os dois principais impostos IVVC e ITBI que se constituíram em novidades da reforma para as prefeituras, não tiveram impacto relevante na receita tributária, sem contar que a Contribuição de Melhoria que vem desde a Reforma da década de 60 até hoje, é um tributo de difícil cobrança como explicita Bremaeker (1996).

Por outro lado, observa-se que na década de 90 uma série de programas, ações e atividades de competência dos estados e da União foram sendo assumidas pelas prefeituras. Foi transferido um conjunto de serviços como de educação, de infra-estrutura e de saúde que se traduziram num aumento das funções dos governos locais. Os repasses de encargos, contudo, não foi acompanhado de recursos financeiros na mesma proporção, de modo que os municípios tiveram que se empenhar em fazer receita própria para responder aos gastos em serviços públicos, como assinalou Bremaeker (1996, p.17):

Tem sido constatado através de inúmeros depoimentos de Prefeitos que o aumento de receita tributária ocorrido nos Municípios foi motivado, em grande parte, pela necessidade de gerar recursos para fazer face às despesas crescentes na área social (saúde, assistência social e educação), que não mais passaram a contar com o apoio da União e dos Estados, devido à desativação de programas, órgãos e até mesmo dos Ministérios que atuavam nestas áreas, de vez que estes serviços não se prestam à remuneração direta pela sua contraprestação por parte dos municípios.

Esta é uma das críticas que se faz ao processo de descentralização como expõe Melo (1996) na seção dos efeitos perversos do federalismo fiscal, quando diz que a distribuição de recursos não foi sem contrapartida de novos encargos.

O que ocorreu foi um processo de transferência de competências ou de intensificação de municipalização dos serviços, viabilizada pela elevação do repasse de recursos intergovernamentais. As novas regras introduzidas na Carta de 1988, por exemplo, estabelecia patamares de vinculação das receitas com gasto em educação, obrigando as prefeituras a

gastarem pelo menos 25% de suas receitas de tributos e transferências com educação⁷. Tomando como exemplo a saúde, o aumento dos gastos pode ter sido resultado do reforço do repasse do SUS (BAHIENSE, 2000).

As novas responsabilidades provocaram, de certa forma, um esforço dos municípios que pode ter redundado no aumento de sua arrecadação. Entretanto, é válido salientar que, se no conjunto, as prefeituras do país conseguiram arrecadar mais dentro de sua esfera de competência impositiva, o mesmo não se pode dizer para elas individualmente. Bremaeker (1996) a esse respeito tece uma consideração válida de nota. Segundo ele as unidades locais apresentam realidades particulares em termos de população, nível de urbanização, estrutura administrativa e política, base econômica, composição das receitas e grau de politização da comunidade que fazem com que não se possa estender o uso de poucos dados do conjunto para expressar distintas realidades.

⁷ O FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), criado em 1998, estabelece que os municípios devem efetivamente gastar 25% de suas receitas em educação. Desde a data de sua criação, esse fundo vem apresentando transferências de valores crescentes, em valores nominais (BRASIL, STN, 2004).

4 ORGANIZAÇÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO

Neste capítulo descreveremos as características sociais e econômico-fiscais do município escolhido para o estudo de caso deste trabalho monográfico. Revelamos como estão organizadas as receitas públicas de Simões Filho, bem como seu desenvolvimento ao longo do período estudado (1995-2002).

4.1 O MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO

O Município de Simões Filho foi criado em 1961 depois de uma divisão do Município de Salvador. Dispondo de uma localização privilegiada (situa-se às margens da BR 324) faz limites territoriais com os municípios de Lauro de Freitas, Salvador, Dias D'Ávila, Candeias, Camaçari, além da Baía de Todos os Santos (SIMÕES FILHO, 1999).

Compondo, portanto, a Região Metropolitana de Salvador (RMS), a principal característica econômica do município é a elevada atividade industrial cuja origem advém da criação do Centro Industrial de Aratu (CIA) em 1967. Este complexo industrial formado de pequenas, médias e grandes empresas, motivado pelos incentivos fiscais, está dividido, na verdade, entre Candeias e Simões Filho (SIMÕES FILHO, 2000).

O resultado foi um impulso à atividade econômica local e uma pequena imigração populacional para abastecer as indústrias estabelecidas, proporcionando assim uma dinâmica urbana à cidade. De modo que 30 anos depois, em 1997, o município apresentava uma população estimada em 80 mil habitantes, o que lhe dava a 17º posição em população do Estado da Bahia e o 3º da RMS, atrás apenas de Salvador e Camaçari (SEI, 1998).

Atualmente a atividade de maior importância econômica responsável pela dinâmica do município é dada pela indústria de transformação. Atrás dela tem-se a indústria extrativa, o comércio, os transportes, a intermediação financeira, serviços sociais e coletivos de educação, aluguéis e imobiliários, atividades de administração pública e de prestação de serviço. Outras de menor expressão são as de agricultura, pecuária e silvicultura. Esse conjunto de atividades garantiu o 5º

lugar ao município na participação do PIB estadual em 1996, o que representa 2,74% do PIB (pib calculado como uma variável *proxi*). Isso em termos absolutos é R\$ 866.805.942 (SEI, 1998).

No mesmo ano de 1996 as transferências constitucionais eram da ordem de R\$28.941.756,36 enquanto que a receita tributária assumia a cifra de R\$ 2.336.183,69 (dados do Tribunal de Contas dos Municípios - TCM). Observa-se que o município não arrecadava sequer 10% das transferências. Ou seja, o município revelava um alto grau de dependência dos repasses intergovernamentais, mostrando que apesar do perfil industrial e de um bom desenvolvimento urbano, a receita tributária municipal (formada pelo ISS, IPTU, ITBI, Taxas e Contribuição de Melhoria) tinha participação relativamente pequena na receita total no ano 1996, abaixo de 10%.

Enfim, com o objetivo de fazer a descrição dos dados fiscais da administração municipal sem interferência de elementos que possam distorcê-los, devido sua natureza atípica, tomou-se a decisão de não levar em consideração recursos advindos de operações de crédito, do mercado financeiro e de indenizações ou restituições (royalties), além das transferências secundárias (ITR, e IPVA). Portanto, os dados limitar-se-ão aos principais itens da receita tributária municipal e a transferências federal e estadual do FPM e do ICMS, respectivamente.

4.2 TRANSFERÊNCIA FEDERAL DO FPM

O FPM é disciplinado pelo artigo 159 da Constituição Federal, formado a partir da arrecadação de 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR). Este fundo, conforme o Código Tributário Nacional, é distribuído para os municípios da seguinte forma: 10% são destinados às capitais, 86,4% aos municípios do interior, e os 3,6% restante é distribuído entre os municípios com população acima de 156.260. Do total desse fundo, 31,22% são destinados às municipalidades do sudeste, 35,22% às da região nordeste, o centro-oeste fica com 7,43%, o norte com 8,52% e o restante 17,61% é destinada à região sul. (BRASIL, 1998)

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional cada município recebe o FPM conforme a sua cota (BRASIL, 1998). O cálculo dessa cota é da seguinte forma:

Valor da cota do Município = (FPM Estado x Coeficiente individual) / Somatório dos Coef. dos Mun. do Estado

No caso de Simões Filho, esse coeficiente atualmente é de 3,0 pois a população do mesmo, se encontra na faixa de habitantes entre 91.693 a 101.880⁸. Esse fundo tradicionalmente sempre representou a segunda maior fonte de recursos do município. Entre 1995 e 2002, sua participação na receita corrente total foi em termos médio de aproximadamente 13,4% contra uma receita tributária em torno de uma média de 10,4%. Desta maneira, o FPM superava a receita tributária do município em 2 pontos percentuais (ver Cap. 5, Tabela 14).

De acordo com os estudos de Afonso et al (1998) nos anos de 1996 e 1997, o montante da transferência de FPM já era superado pela arrecadação própria dos municípios brasileiros. Comparando, o conjunto dos municípios do país, estes apresentavam um melhor desempenho na arrecadação de recursos próprios do que Simões Filho. A importância de se fazer a relação tem como preocupação mostrar que o município apresentava evidência de baixa arrecadação própria em 1996.

O Fundo de Participação dos Municípios guarda uma estreita relação com a atividade econômica do país, podendo flutuar com períodos de crise ou de expansão econômica, notadamente durante o período do objeto de estudo (1995-2002), ele apresentou um crescimento significativo na receita municipal de Simões Filho da ordem de 191,7% (dados das contas de Simões Filho). Isso mostra que essa transferência federal teve um comportamento crescente durante o processo de descentralização para o município, o que lhe garantiu a segunda posição como fonte de receita mais importante, ficando atrás do ICMS.

4.3 TRANSFERÊNCIA ESTADUAL DE ICMS

O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de Serviços (ICMS) é a principal fonte de recursos da cidade. Este imposto é arrecadado pelo Estado e partilhado com o município. Sua cota já chegou a representar mais de 80% da arrecadação total da prefeitura em

⁸ Os municípios são classificados por coeficiente conforme o número de habitantes divulgado pelo IBGE

1996, de acordo com o TCM. A evolução deste tributo tem relação com o desenvolvimento econômico do município que é marcado pelo advento do Centro Industrial de Aratu (CIA).

Após a sua implantação, o crescimento da receita municipal deu um salto, puxada pela transferência estadual de ICMS. A grande importância que o ICMS assume na receita total é característica, como é sabido, dos municípios de economia mais dinâmica, onde há um elevado grau de industrialização e urbanização é o que nos revela Bremaeker (1995b).

Pode-se dizer que Simões Filho, comparativamente a muitas outras unidades do Estado da Bahia e em função do seu grau relativamente alto de desenvolvimento industrial, foi um dos que mais se beneficiaram com a partilha de recursos estabelecida pela Constituição de 1988, do ponto de vista da transferência estadual de ICMS. A Tabela 3 abaixo mostra como o valor do ICMS, correspondente ao valor agregado gerado no local da operação é alto para o município de Simões Filho, considerando o conjunto dos municípios baianos.

Tabela 3: Dez melhores desempenhos municipais em valor agregado de ICMS do Estado da Bahia, 1999-2000 (%)

Município	(1999)	(2000)
Salvador	21,42	20,96
Camaçari	16,93	14,15
São F. do Conde	7,47	7,98
Feira de Santana	3,87	3,73
Simões Filho	3,14	2,92
Candeias	3,13	2,92
Madre de Deus	1,96	2,83
Barreiras	2,71	2,82
Mucuri	2,73	2,68
Ilhéus	2,39	2,15
TOTAL	65,75	63,14

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Elaboração própria a partir de PRINCHAK (2003)

Na Tabela 3 observamos que o Município de Simões Filho está entre os 10 municípios do Estado da Bahia que mais responde pelo Índice de Valor Agregado (IVA). Ou seja, entre os que mais arrecadam ICMS. Estes 10 municípios juntos apresentam um IVA que corresponde a mais de 60% de todo o estado, sendo que a Região Metropolitana de Salvador (RMS) detém mais de 50%

do total, entre os anos de 1999 e 2000. Isso faz com que esses municípios tenham um alto valor de ICMS per capita (ICMS repassado dividido pela população de cada município). No caso de Simões Filho, este figurava entre os dez maiores repasses municipais per capita em 2001, para ser exato, ocupava a 8ª posição, ficando atrás de São F. do Conde, Camaçari, Madre de Deus, Dias D'Ávila, Candeias, São Desidério e Mucuri (PRINCHAK, 2003).

A análise acima demonstra que o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e a Prestação de Serviços fica concentrada nos municípios mais industrializados e urbanizados, como é o caso dos municípios da RMS e outros poucos municípios do Estado da Bahia, pois este imposto é mais importante para os municípios maiores e mais desenvolvidos, vez que há uma variação positiva dele com o nível de renda dos mesmos. Isto vai ao encontro da afirmação de Bremaeker (1995b), segundo ele os grandes municípios com economia dinâmica foram os que mais se beneficiaram na reforma tributária de 1988.

Historicamente o Município de Simões Filho sempre foi muito dependente do ICMS, de modo que qualquer oscilação no repasse deste para o município decorrente de mudança na alíquota afeta sua receita orçamentária. Não é por menos que a dependência de seu repasse nas finanças do município se fez sentir com maior força quando foi registrado o maior déficit orçamentário da administração no ano de 1996.

O desequilíbrio das contas públicas foi provocado pela redução da receita de transferência de ICMS. Este fato se deveu a chamada Lei "Robin Hood" (transferência de recursos de ICMS dos municípios mais ricos para os mais pobres), ou seja, a Lei José Nunes que diminuiu o coeficiente de participação do Município de Simões Filho em 0,5 pontos percentuais. Esta redução na parcela do município foi redistribuída para os mais pobres que têm baixa arrecadação de ICMS (SIMÕES FILHO, 2000).

Isso é possível porque, de acordo com o art. 157 da Constituição Federal, estabeleceu-se a seguinte repartição do montante a ser distribuído:

- *No mínimo três quartos (75%) na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizados nos próprios limites territoriais do mesmo.*
- *Até no máximo um quarto (25%), conforme o que a lei estadual dispuser ou, no caso de territórios, lei federal.*

Observa-se que a redução da alíquota em 0,5% está de acordo com este último item, uma vez que cada estado tem uma margem de manobra de 25% para o repasse do imposto e que o faz segundo critérios particulares. Os 75% do montante são definidos na própria Constituição Federal como sendo pertencente do local da operação onde ocorreu a agregação de valor. Note-se, portanto que as legislações estaduais sobre a matéria se diferenciam nos 25% restante da forma partilhada. Ou seja, cada estado tem critérios próprios para calcular como se dará a distribuição dos 25% (PRINCHACK, 2003).

Por exemplo, no caso da Bahia, que nos interessa, o Índice de Participação dos Municípios (IPM) é calculado da seguinte forma:

75% conforme o Índice de Valor Adicionado (IVA)

25% conforme: o Índice de População (IP, este responde por 10% do IPM)

o Índice de Área (IA, este corresponde a 7,5% do IPM)

o Índice de Parte Iguatária (IPI, este responde por 7,5% do IPM)

Vale a pena frisar que o Valor Adicionado (VA) de um município corresponde a soma total dos valores de saídas de mercadorias e serviços de transporte e comunicação desse município, diminuindo-se os valores das entradas desses mesmos itens. Sabe-se que na maioria dos Estados brasileiros, o VA se concentra nas regiões metropolitanas, ou seja, a riqueza fica concentrada nestas regiões (vide Tabela 3).

O ICMS, assim como o FPM, também cresceu significativamente entre os anos de 1995 e 2002. A taxa de crescimento do período foi de 64,1% nominal, menor do que a do FPM (dado das contas de Simões Filho). Atente-se que o repasse de ICMS por ter uma grande expressão, qualquer que seja o incremento dessa transferência tem um impacto significativo na receita municipal.

Já as transferências correntes aumentaram nesse mesmo período aproximadamente 135%. Observamos, portanto, que o comportamento dos repasses constitucionais foi crescente no período de estudo em que se deu a descentralização fiscal. Será interessante, logo, verificar como se desenvolveu a arrecadação de Simões Filho nesse período de ascensão das transferências, saber se a receita tributária se comportou positivamente ou negativamente, negando ou confirmando o efeito de que as transferências prejudicam o empenho de arrecadação.

4.4 ARRECAÇÃO PRÓPRIA DO MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO

A arrecadação própria municipal de Simões Filho em 1995 não chegava a dois dígitos percentuais da Receita Corrente Total, ela representava aproximadamente 8,6% de toda a arrecadação municipal, segundo fonte do TCM. Os impostos mais representativos da receita tributária eram o ISS e o IPTU que juntos quase que totalizavam o montante dessa receita municipal. O Gráfico 2 abaixo dá um perfil da receita tributária do Município de Simões Filho em 1995.

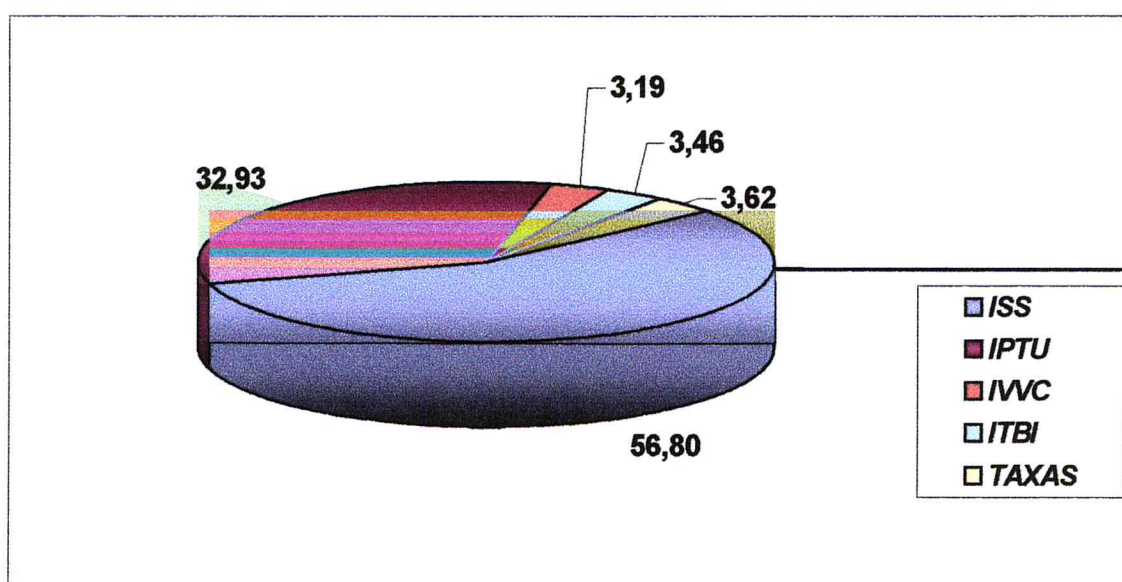


Gráfico 2: Receita tributária de Simões Filho – 1995

Fonte: TCM e prefeitura de Simões Filho

O Gráfico mostra como os tributos da esfera municipal se dispõem na composição da receita tributária. O Imposto sobre Serviço e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana juntos representavam quase 90% da arrecadação direta municipal. O ITBI e o IVVC (este imposto foi extinto no final de 1995) que foram incorporados à competência das administrações locais após as mudanças de 1988, somavam apenas 6,65%. As taxas de poder de polícia, de lixo e de iluminação públicas entre outras participavam da receita tributária com a resumida cifra de 3,62%.

Note-se que a contribuição de melhoria é um tributo que não figurava na receita de Simões Filho. A importância de se destacar a ausência desse tributo na coleta da administração se deve ao fato de os municípios brasileiros não serem muito afetos à sua cobrança, conforme o estudo citado acima de Afonso et al (1998), o qual revela que apenas 27% dos governos locais o recolhiam.

A evolução da receita tributária do Município de Simões Filho, nos meados da década de 90, guarda uma estreita relação com o Imposto sobre Serviços de qualquer natureza. Se em 1995 o ISS correspondia a 56,8% da arrecadação própria e o IPTU a 32,9%, no ano 2000 o ISS e o IPTU assumiam uma nova configuração dentro da receita tributária. Este reduziu sua participação para um pouco mais de 20%, enquanto o Imposto sobre Serviço aumentava para aproximadamente 71%, se distanciando do IPTU e puxando a arrecadação própria para cima.

Apesar do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana ter reduzido sua participação na receita tributária, este imposto cresceu durante 1995 a 2002. O Imposto sobre a Transmissão de Bens Intervivos continuou sem expressão durante o período estudado. Este juntamente com a taxa de poder de polícia e de iluminação pública não chegaram a atingir dez pontos percentuais da receita tributária.

Observa-se, portanto, que o empenho de aumentar a arrecadação municipal concentrou esforços no Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza, este foi que impulsionou a receita tributária. Portanto, doravante, vamos analisar detidamente o aumento da arrecadação de Simões Filho mesmo com o processo de descentralização de recursos.

5 O EFEITO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO

5.1 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS DE SIMÕES FILHO

A análise empírica deste trabalho monográfico fez uso dos dados coletados na Secretaria de Finanças do Município de Simões Filho, no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM) e na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Os dados referem-se às informações da execução do exercício financeiro de 1995 a 2002 de Simões Filho. A maior parte das informações da receita municipal obteve-se diretamente da Secretaria de Finanças do município, do site da prefeitura e do TCM, respectivamente: www.pmsf.ba.gov; e www.tcm.ba.gov.

A idéia primeira era a de se trabalhar com toda a década de 90, porém o universo disponível começava a partir de 1995. Isso fez com que se optasse por estender a série até 2002, de forma que a análise se dedicou aos anos entre 1995-2002. Este problema é explicado pela dificuldade de se levantar informações oficiais e consistentes do município.

O tratamento dos dados não reclamou atualização monetária, haja vista a série estar contemplada em todo Plano Real e a construção dos indicadores trabalhados não exigir nenhum tipo de atualização, dado que a intenção é comparar as transferências em relação à receita tributária. Os indicadores fiscais de análise se associam às contas das receitas e da capacidade de arrecadação municipal.

Segundo a classificação feita por Moraes (apud MENESES, 2002), o Município de Simões Filho se enquadra como um município de grande porte, vez que a sua receita orçamentária nos anos da série em estudo supera os dez milhões⁹.

⁹ Segundo Moraes (op.cit.) os municípios são classificados de acordo com o valor de sua receita orçamentária, como de pequeno porte quando a receita orçamentária é de até 2,6 milhões, acima deste até 10 milhões, se encontra os de médio porte, e os de grande porte, todos aqueles que ultrapassam esta última cifra.

5.2 FATOS FISCAIS ESTILIZADOS

Tomando-se a receita tributária per capita como um indicador da capacidade de arrecadação municipal, poderemos melhor comparar Simões Filho com outros municípios da Região Metropolitana de Salvador, em 1996. Veja a Tabela 4:

Tabela 4: Receita tributária e receita tributária per capita dos municípios da RMS (1996)

REGIÃO ECONÔMICA E MUNICÍPIOS	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)*	RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA (R\$)
<i>RMS</i>	211.423.818,24	78,04
<i>CAMAÇARI</i>	15.075.841,60	111,75
<i>CANDEIAS</i>	3.325.534,03	47,85
<i>DIAS D'ÁVILA</i>	2.367.797,30	62,45
<i>ITAPARICA</i>	156.782,73	8,72
<i>LAURO DE FREITAS</i>	6.522.322,29	67,09
<i>MADRE DE DEUS</i>	660.957,98	66,35
<i>SALVADOR</i>	176.587.542,60	79,85
<i>SÃO FRANCISCO DO CONDE</i>	3.070.361,17	126,81
<i>SIMÕES FILHO</i>	2.336.183,69	29,86
<i>VERA CRUZ</i>	1.320.494,85	47,80

Fonte: TCM e IBGE

*moeda corrente

Esse indicador colocava, em 1996, Simões Filho na 13^o posição para o conjunto dos municípios baianos e a penúltima da RMS, a frente apenas do Município de Itaparica (SEI, 1998). Observa-se que a receita tributária per capita de Simões Filho é baixa comparativamente com a média da RMS de R\$ 78,04. Se compararmos especificamente Candeias com Simões Filho, municípios que apresentam para o ano de 1996, perfis populacional e econômicos parecidos, observa-se que Candeias apresenta uma receita tributária per capita mais elevada que a de Simões Filho, 47,85 contra 29,86, em 1996. Já no ano de 2000, Simões Filho apresenta uma receita tributária per capita de R\$ 47,6, quase o dobro de 1996 (cálculo feito a partir de dados do TCM).

Tomando-se, por outro lado, o indicador de receitas próprias per capita, observa-se que em 1996, Simões Filho apresentava uma receita própria per capita de R\$ 41,4, enquanto Candeias detinha uma receita própria per capita da ordem de R\$ 97,2. Em 1999, a receita própria per capita de

ambos os municípios eram, respectivamente, R\$ 106,5 e R\$ 173,6. Ou seja, enquanto o crescimento da receita própria per capita de Candeias foi de 78,6%, o de Simões Filho foi de 157% (BRITO; PESSOTI; CAMPOS; 2003). Isso demonstra uma evolução positiva da arrecadação própria (e da receita tributária) que o Município de Simões Filho passou a desenvolver nos meados da década de 90.

Apesar de Simões Filho apresentar uma receita tributária per capita e, também, uma receita própria per capita, relativamente baixa em 1996, está entre os municípios baianos que mais arrecadou IPTU e ISS em 1995, como mostra a Tabela 5 abaixo:

Tabela 5: Participação dos municípios baianos na arrecadação do ISS e do IPTU (1995)

MUNICÍPIOS	% IPTU	% ISS
SALVADOR	70,2	61,9
CAMAÇARI	5,8	6,6
FEIRA DE SANTANA	3,4	3,2
LAURO DE FREITAS	2,6	1,6
ITABUNA	2,4	1,5
PORTO SEGURO	1,6	1,6
SIMÕES FILHO	1,2	1,1
VIT. DA CONQUISTA	1	1,2
DEMAIS	11,8	21,3
TOTAL	100	100

Fonte: MINFAZ/STN . Elaboração própria.

Em 1995, Salvador arrecadava mais de 60% de ambos os impostos, tendo uma posição destacada de todos os outros municípios. Simões Filho recolhia 1,2% de todo IPTU arrecadado no Estado e 1,1% do ISS, ocupando a 7ª posição em arrecadação desses dois impostos na RMS, em 1995 (SEI, 1998). Os restantes dos municípios da Bahia somavam aproximadamente 12% do IPTU e 21% do ISS. A Tabela 5 mostra que a receita ficava praticamente concentrada na Região Metropolitana de Salvador e que os municípios mais desenvolvidos retinham praticamente quase toda a parcela da receita desses dois impostos, confirmando o que Bremaeker já havia falado a respeito da concentração da renda nos centros urbanos e industrializados.

5.3 AS RECEITAS MUNICIPAIS

Os governos municipais tem sua capacidade de gasto condicionada a suas fontes de recursos financeiros, analisar portanto, como se estrutura essas fontes de acordo com a estrutura tributária nacional instituída na Reforma de 1988, é compreender mais detidamente o processo de descentralização e seus efeitos no município.

Para tanto, algumas considerações conceituais se fazem necessárias para efeito de compreensão deste trabalho. Entende-se por receita orçamentária aquela que compreende as receitas correntes mais as receitas de capital¹⁰. Estas últimas são derivadas de recursos financeiros provenientes de operações de crédito, alienação de bens e transferências de capital e portanto, estão muito sujeitas a variações. De modo que se optou em trabalhar com a receita corrente, esta é composta pela receita tributária (impostos, taxas e contribuições), a patrimonial, a agropecuária, a industrial, a de serviços e as transferências correntes. Dessas receitas, analisar-se-á, detidamente, a receita tributária e as transferências constitucionais (FPM e ICMS) por representarem os recursos mais importantes do Município de Simões Filho.

Procura-se, portanto, observar os efeitos da descentralização das receitas em favor de Simões Filho, entre os anos 1995-2002. Isto é, verificar o impacto da descentralização em curso sobre a receita própria, particularmente sobre o ISS e o IPTU, e sobre as transferências intergovernamentais, principalmente sobre o FPM e o ICMS, como mostra a Tabela 5 abaixo.

Tabela 5: Estrutura das receitas – Simões Filho 1995 – 2002 (R\$)*

Ano	Receita Tributária	Transferências Correntes	Outras Receitas Correntes	Receita Corrente
1995	2.366.706,28	24.702.626,30	479.102,68	27.548.435,26
1996	2.336.183,69	28.941.756,36	241.409,98	31.519.350,03
1997	3.438.299,27	29.876.179,97	358.939,41	33.673.418,65
1998	4.240.362,22	30.737.690,67	377.476,99	35.355.529,88
1999	3.690.894,90	31.462.010,33	479.694,04	35.632.599,27
2000	4.473.001,97	41.587.349,02	1.410.165,16	47.470.516,15
2001	6.450.221,41	47.838.421,72	1.186.814,91	55.475.458,04
2002	9.533.255,73	57.933.700,76	1.993.527,94	69.460.484,43

Fonte: Prefeitura de Simões Filho e TCM

* moeda corrente.

¹⁰ Segundo a classificação da Lei 4320 de 17 de março de 1964

Na Tabela 5 observa-se que a receita tributária e as transferências apresentam um crescimento no período. Conforme a Tabela 6 abaixo, o crescimento dessas receitas em 2002, comparado com o ano de 1995, foram respectivamente de 302,8% e de 134,5% no ingresso de recursos no tesouro municipal. Todavia, não se observa um padrão de crescimento ao longo dos anos no tocante à receita tributária. Tomando o ano de referência 1995 (2.366.706,28), a receita tributária cai levemente em 1996 em -1,29% (2.336.183,69), e em 1999 (55,95%) ela apresentou um crescimento menor do que o de 1988 (79,17%), em relação ao ano base 1995, apresentando sinais de crescimento continuado a partir de 1999.

Tabela 6: Crescimento das receitas de Simões Filho: 1995-2002* em (%)

Ano	Receita Tributária	Transferências Correntes	Outras Receitas Correntes	Receita Corrente
1995	100	100	100	100
1996	98,71	117,16	50,39	114,41
1997	145,28	120,94	74,92	122,23
1998	179,17	124,43	78,79	128,34
1999	155,95	108,71	100,12	129,35
2000	189,00	168,35	294,33	172,32
2001	272,54	193,66	247,72	201,37
2002	402,81	234,52	416,10	252,14

Fonte: Prefeitura de Simões Filho e TCM

* Número índices (1995: base 100).

Apesar de as transferências correntes crescerem efetiva e ascendentemente em todo período, o seu crescimento total é menor do que o da receita tributária. Ou seja, enquanto as transferências apresentaram um incremento de 134,52% para o ano 2002 comparado com 1995 (ano base), a receita tributária quadruplica. Isso significa que a receita tributária aumentou sua participação na receita corrente, ao passo que as transferências reduziram a sua participação nessa mesma receita (veremos mais a frente).

As outras receitas correntes, por outro lado, tiveram um crescimento bastante elevado, porém têm uma participação muito pequena na receita corrente de forma que não se incluirá na análise daqui para frente, até mesmo porque, elas apresentam muita volatilidade devido constituir aplicação de recursos no mercado financeiro ou dinheiro de convênios para a execução de obras e serviços públicos que não respeitam certa regularidade.

As transferências inter-governamentais – do Estado Bahia e da União – para S. Filho, apresentaram desempenho favorável no período 1995-2002, como se constata na Tabela 7, a seguir. No entanto, no conjunto dos repasses verifica-se melhor desempenho das transferências federais.

Tabela 7: Transferências federais e estaduais para o Município de Simões Filho: 1995-2002*

Ano	Federais	Estaduais
1995	3.645.444,28	21.057.182,02
1996	4.087.170,78	24.854.585,58
1997	4.964.168,96	24.912.011,01
1998	5.794.824,19	24.942.866,48
1999	6.647.933,28	24.817.077,05
2000	15.176.944,01	26.410.405,01
2001	19.821.353,83	28.017.067,89
2002	25.783.665,71	32.150.035,05

Fonte: Prefeitura de Simões Filho e TCM

* A soma das transferências federais e estaduais é a Transferências Correntes

As transferências constitucionais evidenciam o alto grau de dependência do município dos recursos federais e estaduais. Estes dois recursos tiveram um crescimento em 2002 de 607,3% e de 52,7% em relação a 1995, respectivamente, como mostra a Tabela 8 abaixo.

Tabela 8: Crescimento das transferências intergovernamentais para Simões Filho: 1995-2002* em (%)

Ano	Federais	Estaduais
1995	100	100
1996	112,12	118,03
1997	136,17	118,31
1998	158,96	118,45
1999	182,36	117,86
2000	416,33	125,42
2001	543,73	133,05
2002	707,28	152,68

Fonte: Prefeitura de Simões Filho e TCM

* Número Índice (Base 1995)

O mais importante dos repasses federais, o FPM cresceu cerca de 191,7%, enquanto a transferência estadual do ICMS aumentou em 2002 64,1% (Tabela 9) em relação ao ano de 1995, o que correspondeu em 2002 a 31.730.143,52. Vale destacar que outras transferências da União que engloba os repasses para saúde e principalmente para educação aumentaram significativamente a partir de 1999, chegando a atingir em 2001 aproximadamente 19% das transferências correntes (dados do Município de Simões Filho).

Tabela 9: Crescimento do FPM e das cotas ICMS para Simões Filho: 1995-2002* em (%)

Ano	FPM	ICMS
1995	100	100
1996	113,12	118,26
1997	127,87	113,21
1998	148,78	114,13
1999	163,43	117,21
2000	176,13	134,53
2001	231,56	142,92
2002	291,76	164,13

Fonte: Prefeitura de Simões Filho e TCM

* Número Índice (Base: 1995)

Através da Tabela 9, observa-se que o FPM cresceu proporcionalmente mais que o ICMS. Este último, no entanto, que representa a principal fonte de recursos do município continuou predominante, ainda que diminuísse a sua participação no montante de recursos com que conta Simões Filho. Passando de aproximadamente 80% da receita municipal, em 1995, para abaixo da metade do total de recursos em 2002. Isso porque a transferência de ICMS foi a que menos cresceu.

Portanto, do ponto de vista das transferências constitucionais, durante o período de 1995 a 2002, o processo de descentralização fiscal contribuiu para reforçar o caixa da Prefeitura de Simões Filho tanto com as transferências estaduais, quanto com as federais. Constatamos que esta última apresentou um crescimento maior que a estadual. O FPM e a participação no ICMS continuaram predominantes como fontes principais de recursos do município.

Se o desempenho das transferências foi positivo, o da receita tributária municipal foi melhor como já constatamos. Por isso é relevante se fazer uma análise mais detalhada de como os tributos municipais ajudaram as finanças de Simões Filho.

A receita tributária municipal de Simões Filho foi impulsionada, principalmente, pelo ISS. É possível ver isso na Tabela 10 abaixo.

Tabela 10: Arrecadação própria da Prefeitura de Simões Filho: 1995-2002 (R\$)*

Ano	Receita Tributária				Receita Tributária
	ISS	IPTU	ITBI	Outros	
1995	1.344.256,77	779.472,02	81.878,07	161.099,42	2.366.706,28
1996	1.433.712,44	710.569,47	57.790,65	134.111,13	2.336.183,69
1997	1.786.326,09	988.030,30	159.386,45	504.556,43	3.438.299,27
1998	2.436.491,78	1.114.333,56	132.152,72	557.384,16	4.240.362,22
1999	2.368.314,21	955.082,42	89.524,78	277.973,49	3.690.894,90
2000	3.203.823,83	953.980,20	53.331,18	261.857,76	4.473.001,97
2001	5.426.998,59	977.435,37	13.731,41	32.056,04	6.450.221,41
2002	8.022.685,95	1.243.342,67	48.055,30	219.171,81	9.533.255,73

Fonte: Prefeitura de Simões Filho e TCM

*moeda corrente

Outros: taxas e outras receitas sem expressão

A tabela 10 mostra que no período de 1995 a 2002, dentre os impostos de competência municipal, o ISS e o IPTU foram os mais importantes pois os dois juntos ultrapassam 90% da receita tributária. O ITBI é inexpressivo no conjunto da arrecadação dos tributos locais. Os outros tributos representados por Outros (engloba as taxas de prestação de serviço, taxa de poder de polícia e de iluminação, receita de contribuições sociais e origens diversas) não apresentaram um bom resultado, além do que, oscilaram muito no período.

Portanto, o crescimento sustentado da receita tributária a partir de 1996, foi capitaneado pelo Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza. No período como um todo, o ISS cresceu 496,8% em 2002 em relação ao ano de 1995 (Tabela 11), saindo do patamar de R\$ 1.344.256,77, em 1995, para 8.022.685,95, em 2002. Nesse mesmo intervalo de tempo, o IPTU teve incremento de apenas 60%, aproximadamente, como mostra a Tabela 11 abaixo.

Tabela 11: Crescimento dos tributos de competência municipal de Simões Filho: 1995-2002* em (%)

Ano	ISS	IPTU	ITBI	Outros	Receita Tributária
1995	100	100	100	100	100
1996	106,65	91,16	70,58	83,25	98,71
1997	132,89	126,76	194,66	313,20	145,28
1998	181,25	142,96	161,40	345,99	179,17
1999	176,18	122,53	109,34	172,55	155,95
2000	238,33	122,39	65,13	162,54	189,00
2001	403,72	125,40	16,77	19,90	272,54
2002	596,81	159,51	58,69	136,05	402,81

Fonte: Prefeitura de Simões Filho e TCM

*Número Índice (Base 1995)

O desempenho decepcionante do IPTU se deveu basicamente a inadimplência dos contribuintes, em face desta situação a prefeitura tentou reaver essa perda de receita pela via administrativa e judicial, chegando até a fazer um convênio de cooperação técnica com a justiça local, cedendo tecnologia e pessoal para agilizar a cobrança judicial. Haja vista, 90% da Dívida Ativa do município é composta desse imposto (SIMÕES FILHO, 2000).

No entanto, o esforço de arrecadação do município se concentrou, mesmo, no ISS, pois é um imposto regular sem flutuações. Uma das primeiras medidas para recolher melhor o ISS foi o aprimoramento do centro de arrecadação, com a emissão de carnê de ISS, sendo este entregue em domicílio, evitando que o contribuinte vá todo mês pegar o mesmo na prefeitura para efetuar o pagamento. Além disso, houve a unificação e padronização do documento de arrecadação (documento padrão da Febrabam). Através deste documento qualquer banco pode receber pagamento à prefeitura em qualquer parte do país, sem necessidade de convênio com um banco em particular (Ibid, 2000). Isso facilitou o pagamento e o recebimento desse imposto.

A fazenda pública municipal lançou mão, também, da figura do Substituto Tributário¹¹. Isso possibilitou a identificação dos inadimplentes e um maior rigor de fiscalização sobre eles. Somado a tudo isso, o esforço de arrecadar mais ISS, teve um reforço extra. A prefeitura baixou em 1996 a alíquota desse imposto de 5% para 2% para as empresas de prestação de serviços que

¹¹ Documento específico da prefeitura, através do qual ocorre a substituição do contribuinte na obrigação de recolher o ISS. Na prestação de um serviço, o tomador deste serviço retém do prestador o valor do ISS que este recolheria aos cofres públicos municipais, tornando-se neste momento, contribuinte substituto.

se instalassem no município. Porém, no ano 2000 elevou sua alíquota para 2,5% porque o critério de recolhimento desse imposto foi modificado, ou seja, o imposto passou a ser recolhido no lugar onde se presta o serviço e não mais no município onde a empresa estivesse sediada (Ibid, 2000).

Aliado a esse conjunto de fatores, a fazenda pública municipal passou por um processo de modernização entre 1999 e 2000. Sinteticamente ocorreram os seguintes eventos: capacitação dos recursos humanos do setor de tributos, melhora da fiscalização, mudanças em termos gerenciais e informacionais e principalmente, a implantação de um sistema de informatização compatível com as necessidades da prefeitura (Ibid, 2000). Tal conjunto de atividades se constituiu num esforço do município de aumentar sua arrecadação própria, cuja base de sustentação foi o ISS.

5.4 A CAPACIDADE DO MUNICÍPIO DE ARRECADAR

Através da análise da capacidade de arrecadação¹² poderemos vislumbrar a importância dos impostos de competência do município, entretanto a análise se debruçará sobre os dois mais representativos; o IPTU e o ISS, os quais compõem a receita tributária. Esta será relacionada com a receita corrente. Assim, Simões Filho apresenta os seguintes indicadores de capacidade de arrecadação do ISS e do IPTU, conforme a Tabela 12 a seguir.

Tabela 12: Capacidade de arrecadar de Simões Filho 1995-2002 em (%)

ANO	IPTU/REC. CORRENTE	ISS/ REC. CORRENTE	REC.TRIBUT/REC. CORRENTE
1995	2,58	4,88	8,48
1996	2,47	4,55	7,51
1997	2,83	5,30	10,21
1998	2,70	6,70	10,44
1999	2,74	6,84	11,90
2000	2,08	6,75	9,42
2001	2,01	9,78	11,63
2002	1,79	11,55	13,72
MÉDIA	2,40	7,04	10,41

Fonte: Prefeitura de Simões Filho e TCM.

¹² A capacidade de arrecadação é medida através da razão entre os impostos e a receita corrente e a razão entre a receita tributária e a receita corrente.

Nesta tabela observa-se que no período de estudo o ISS evoluiu aumentando sua participação sobre a receita corrente, apresentando um crescimento que vai de 4,88% em 1995 para 11,55% em 2002, mais que dobrando sua participação. Situação bem diferente da relacionada com o IPTU, o qual continua a ser baixo – uma média de participação de 2,4% para o período. Se o IPTU tem apresentado, até mesmo, um desempenho negativo quando relacionado com a receita corrente, a arrecadação do ISS mostra uma melhora, mas ainda representa uma baixa expressividade na composição da receita corrente.

Fato que coloca mais uma vez a dependência do município das transferências federais e estaduais e que fica mais patente com a baixa expressão da receita tributária sobre a receita corrente que não chega a 14% de participação nesta última, apesar do crescimento da receita tributária. A razão disso é o perfil de município de baixo esforço de arrecadação que apresenta Simões Filho, quando comparado com os municípios de grande porte baianos que apresentam uma média de participação da receita tributária sobre a receita corrente de 26,91% no período de 1989-1997 (MENEZES, 2002, p.141) contra 10,4% de Simões Filho, entre os anos de 1995 a 2002.

Entre 1995 e 2002, a participação do ICMS na receita corrente diminuiu de 70,17% para 45,68% (Tabela 13, abaixo), no mesmo período. A participação do FPM aumentou de 12,2% para 14,12% (Tabela 13). Porém a receita tributária foi a que mais se destacou no período de estudo, saindo do patamar de 8,59% para alcançar 13,72%, se aproximando da segunda maior fonte de recurso (FPM). A Tabela 13 abaixo, mostra a evolução desse indicador de participação.

Tabela 13: Participação do FPM, do ICMS e da receita tributária na receita corrente de Simões Filho: 1995-2002 em (%)

Ano	FPM	ICMS	Receita Tributária
1995	12,20	70,17	8,59
1996	12,06	72,53	7,41
1997	12,76	64,99	10,21
1998	14,14	62,40	11,99
1999	15,42	63,59	10,36
2000	12,47	54,79	9,42
2001	14,03	49,81	11,63
2002	14,12	45,68	13,72

Fonte: Prefeitura de Simões Filho.

Portanto, constatamos que Simões Filho, entre 1995 e 2002, aumentou sua arrecadação própria mesmo com o crescimento do volume das transferências constitucionais de FPM e ICMS, embora o município continue dependente dos repasses dos governos estadual e federal.

O esforço de arrecadar do município se concentrou no ISS, que impulsionou a receita tributária e conseqüentemente a arrecadação própria. Contudo, o esforço não foi suficiente para que esta última ocupasse o segundo lugar como fonte de recurso e substituísse o FPM, embora os indicadores da capacidade de arrecadação da receita tributária mostrem sinais de melhora.

Todos esses elementos coadunados com a estrutura das receitas de Simões Filho confirmam nossa hipótese, a de que o processo de descentralização em curso iniciado na Constituição de 1988 contribuiu para o aumento da arrecadação própria do município no período de 1995 a 2002, uma vez que o município aumentou sua própria arrecadação com os tributos da esfera de sua competência. E ao contrário do que diz a lógica da relação transferência e esforço de arrecadação, o aumento das transferências não prejudicou o desempenho da arrecadação própria municipal, de modo que a receita tributária cresceu, até, duas vezes mais que as transferências.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de descentralização proposto pela Constituição de 1988, que objetivou proporcionar uma ampliação de recursos para os municípios, é comumente associado ao processo de democratização política do país na década de oitenta. Entre os benefícios da vida democrática (pluripartidarismo, direitos individuais e coletivos, eleições livres, etc), relaciona-se os ganhos do federalismo fiscal, tais como, as transferências de recursos, a autonomia instituída na Carta de 1988 e a amplitude da competência tributária municipal.

Estes ganhos são uma forma de garantir as mínimas condições de funcionamento aos municípios, tendo em vista que as esferas de governos superiores (federal e estadual) são ineficientes na prestação de serviços de interesse local, porque não respeitam as vantagens comparativas que os entes municipais têm em relação aos mesmos na oferta de determinados serviços, razão pela qual o modelo federalista defende a estrutura administrativa descentralizada como a melhor estrutura na oferta de bens públicos.

Foi com esse espírito que os municípios do país receberam um montante elevado de transferências constitucionais a ponto de alguns teóricos chamarem o movimento de repasses de *municipalização de receitas*. Constata-se, porém, que, mesmo assim a arrecadação direta dos mesmos não decresceu, chegando em alguns casos, a taxa de crescimento superar a das transferências. Tal fenômeno se constituiu numa grande novidade do processo de descentralização e foi enaltecido, em face da visão que se tinha de que, geralmente, ante uma maior transferência de recursos dos estados e da União para os municípios, esperava-se que o comportamento destes fossem de um menor empenho de arrecadar.

Alguns autores entendiam que isso estava se modificando, os governos locais passaram a se esforçar mais por receita própria, deixando a inoperância fiscal de lado. Outros acreditavam que o aumento da arrecadação própria foi determinado pela extensão e ampliação da competência impositiva que os municípios passaram a dispor depois da reforma de 1988. Embora, é preciso salientar, que mesmo com o progresso dos tributos locais, os municípios continuaram dependente das transferências intergovernamentais.

Em Simões Filho constata-se que a descentralização teve um efeito positivo. De um lado, porque fortaleceu as finanças do município, pelo reforço da elevação das transferências correntes, por outro lado, porque ocorreu o aumento da receita tributária, no período de 8 anos. Isso resultou numa elevação da relação receita tributária/receita total e numa diminuição da relação transferências/receita total, ou seja, proporcionando menor grau de dependência, embora esta redução fosse pequena, isto porque as transferências continuaram predominantes na receita municipal.

Assim observa-se que o crescimento das transferências estaduais e da União para o município não provocou redução da arrecadação direta. Pelo contrário, esta cresceu duas vezes mais que aquelas juntas, contrariando, dessa forma, a lógica de que as transferências intergovernamentais têm um efeito inibidor sobre o esforço de arrecadar das unidades inferiores.

Portanto, pelo lado das receitas, o impacto da descentralização não foi negativo. O mesmo não podemos dizer pelo lado das despesas de Simões Filho (o que não foi proposta deste trabalho), de modo que nos parece uma ótima oportunidade uma investigação do efeito da descentralização sobre a despesa municipal para constatar se esta última cresceu ou não no período estudado.

Depois de tudo que foi exposto, pode-se concluir que o processo de descentralização de receitas em curso iniciado na Constituição de 1988 contribuiu para o aumento da arrecadação própria de Simões Filho. Ou seja, o aumento da arrecadação própria, que começa a se desenvolver no período estudado, não foi prejudicado pelo crescimento das transferências do Estado da Bahia e da União para o Município.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J.R.R. et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.5, n.10, p.3-36, 1998.
- AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando; VARSANO, Ricardo. *Crise do Estado e a retomada do investimento: a reforma tributária e o financiamento do investimento público*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1992. p.102.
- BAHIA. SEPLANTEC. *Plano diretor de desenvolvimento urbano – Simões Filho/Ba*. Salvador, 1999.
- BAHIENSE, Daniela Azeredo. Impacto da descentralização fiscal no financiamento das áreas sociais: saúde e educação. *Conjuntura & Planejamento Econômico*, Salvador, n.75, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre o FPM e o FPE*. Brasília, 1998.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Resultado do tesouro nacional*. Brasília, 2004.
- BREMAEKER, François E. J. *Perfil das receitas municipais*. Rio de Janeiro: IBAM/CPU/IBAMCO, 1995a. 25p. (Estudos Especiais, n.6).
- BREMAEKER, François E. J. *Perfil das receitas tributárias dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: IBAM/CPU/IBAMCO, 1996. 25p. (Estudos Especiais, n.10).
- BREMAEKER, François E. J. *Os municípios brasileiros frente à reforma tributária*. Rio de Janeiro: IBAM/CPU/IBAMCO, 1995b. 25p. (Estudos Especiais, n.08).
- BRITO, Carlos Alberto; PESSOTI, Gustavo Casseb; CAMPOS, Marília Jane Dourado. O perfil financeiro dos município baianos: retrospectiva 1996-1999. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v.12, n.4, p. 81-91, mar. 2003
- CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: UNESP, 2000.
- DAIM, Sulamis. Reforma tributária: um tema em suspenso. *Revista ANPEC*, Brasília, n.03, 1998.
- FINOT, Ivan. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago do Chile: ILPES – CEPAL, 2001. (Gestión pública, n.12).
- FREITAS, Mário Sebastião Nogueira de. Uma releitura do orçamento público sob uma perspectiva histórica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v.12, n.4, p. 9-24, mar. 2003

GUIMARÃES NETO, Leonardo; PORSSE, Alexandre Alves; SOARES, Melody de Campos. Descentralização e finanças municipais no Brasil: uma análise regional da gestão de recursos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27, 1999, Belém. *Anais...* Belém: ANPEC, 1999. p. 1517-1533.

GREMAUD, Amaury Patrick. *Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999. Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais.

HURST, Marlene Araújo. O impacto da descentralização sobre as finanças municipais. *Conjuntura e Planejamento*, Salvador, n. 49, 1998.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 12.ed. rev. atual. São Paulo, 1992.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobesiano municipal”: efeitos perversos da descentralização?. *Revista da Fundação SEAPE*, São Paulo, v.10, n.3, jul./set. 1996.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. *O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas*, 2001. 178p. Tese (Doutorado em Administração) Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

MORA, Mônica; SILVA, Araújo de Couto e. *A lei de responsabilidade fiscal e as relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro*. Brasília: ESAF, 2001. Prêmio STN de monografia.

PRINCHAK, Rogério de Faria. Discussão sobre os critérios de partilha do ICMS para os municípios dentro do atual pacto federativo: o caso da Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v.12, n.4, p. 93-108, mar 2003.

REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, Fernando Antônio. *No rumo da modernização*. *Revista ANPEC*, Brasília, n.1, 1997.

RIBEIRO, Eduardo Pontual. *Capacidade e eficácia tributária dos municípios do Rio Grande do Sul*. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27, Belém. *Anais...* Belém:ANPEC, 1999. v.3. p. 1565-1584.

SANTOS, Luiz C. Ribeiro. Descentralização fiscal e reforma tributária: a difícil tarefa do federalismo brasileiro. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v.12, n.4, p. 61-67, mar. 2003.

SERRA, J.; AFONSO, J.R.R. Finanças públicas municipais – trajetórias e mitos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, n.10/11, out./nov. 1991.

SEI. *Classificação dos municípios baianos: indicadores selecionados*. Salvador, 1998. v.3.

SIMÕES FILHO (BA). Secretaria de Desenvolvimento Econômico. *Relatório*. 2000.

VIOL, Andréa Lemgruber. *O processo de reforma tributária no Brasil: mitos e verdades*. Brasília: ESAF, 2001. p.377-427. Prêmio STN de monografia.