

JOSÉ DE OLIVEIRA NOVAIS

RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS E FATORES ECONÔMICOS E
SOCIAIS ASSOCIADOS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BAIANOS
APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Monografia apresentada ao curso de Graduação da Faculdade
de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia
como requisito parcial à obtenção do grau de
BACHAREL EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

PROFESSOR ORIENTADOR:
ANTONIO HENRIQUE P. DA SILVEIRA

SALVADOR

2000

À minha mãe Hilda e minha avó Carmélia (em memória),
as mais fortes e belas mulheres que já conheci.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, e especialmente à minha mãe, pela dedicação e amor incondicional.

À minha avó Carmélia (em memória) pela demonstração constante de carinho e por ter conseguido criar e educar sozinha os filhos em uma época muito difícil.

Aos meus irmãos, pelo incentivo e apoio.

A Jorge França, pela grande amizade, expressada na presença sempre constante e benéfica.

Ao prof. Antonio Henrique, pela orientação e apoio na confecção deste trabalho.

A Suzana, Jaqueline, Elane, Márcia e Rosane, pela ajuda em vários momentos difíceis do curso.

RESUMO

A baixa arrecadação tributária dos municípios baianos, aliada a enormes disparidades entre os próprios municípios, sugere que existam diversos fatores associados com a arrecadação dos tributos locais.

Para um melhor entendimento dessa questão, dividiram-se estes fatores em econômicos e políticos/sociais. Os primeiros estão relacionados à base de arrecadação dos tributos, enquanto o segundo está relacionado a uma administração tributária não eficiente, ou seja, abaixo da arrecadação potencial do município. Este estudo procura determinar quais dos fatores têm sido determinantes para a arrecadação tributária dos municípios baianos.

Estuda-se também o efeito das transferências intergovernamentais sobre a administração tributária local, procurando determinar se o aumento das transferências intergovernamentais após a Constituição de 1988 provocou uma diminuição da arrecadação tributária local.

SUMÁRIO

	LISTA DE ILUSTRAÇÕES (TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS)	8
	LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	11
1	INTRODUÇÃO	13
2	TRIBUTOS MUNICIPAIS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E COMPARAÇÕES	15
2.1	RECEITA x ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL	15
2.2	ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL.....	16
2.3	CONSTITUIÇÃO DE 1966 x CONSTITUIÇÃO DE 1988	17
2.4	COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS	18
2.5	CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL POR NÍVEL DE GOVERNO	21
2.6	COMPARAÇÕES REGIONAIS DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS.....	22
2.7	EVOLUÇÃO RECENTE DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS .	22
3	RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS E FATORES ASSOCIADOS	26
3.1	RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS	26
3.2	FATORES ASSOCIADOS COM OS TRIBUTOS MUNICIPAIS	27
3.3	O CASO DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA.....	28
3.4	ANÁLISE DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS	30
3.5	FATORES ASSOCIADOS COM AS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS BAIANOS.....	32
3.5.1	Fatores associados com o IPTU	33
3.5.2	Fatores associados com o ISS	37
3.5.3	Fatores associados com o ITBI-IV e demais tributos	40
3.6	VARIÁVEIS RELACIONADAS COM A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL.....	44
3.6.1	Porte populacional e taxa de urbanização	44
3.6.2	Renda per capita	45

3.6.3	Atividade predominante	46
3.6.3.1	Industrializados da RMS	46
3.6.3.2	Industrializados do interior	48
3.6.3.3	Centros regionais comerciais – porte médio	49
3.6.3.4	Centros regionais comerciais – porte grande	50
3.6.3.5	Dormitórios da RMS	51
3.6.3.6	Turísticos.....	52
3.6.3.7	Agrícolas – porte pequeno	53
3.6.3.8	Agrícolas – porte médio	55
3.6.3.9	Agrícolas – porte grande	56
3.6.3.10	Capital	57
3.6.3.11	Análise e resumo gráfico por atividade predominante.....	58
4	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS VERSUS ESFORÇO FISCAL	60
4.1	FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS...	60
4.2	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS <i>VERSUS</i> ESFORÇO FISCAL	60
4.3	ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BAIANOS APÓS 1988.....	65
5	CONCLUSÃO	70
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	72

LISTAS DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS.

Quadro 1	Municípios – quadro comparativo – alterações constitucionais referentes aos impostos próprios – 1966 x 1988	18
Gráfico 1	Receita tributária própria municipal em % do PIB para países selecionados	19
Gráfico 2	Arrecadação tributária municipal em % do total das receitas tributárias para países selecionados	20
Tabela 1	Carga fiscal bruta por nível de governo	21
Gráfico 3	Divisão dos tributos segundo o enfoque direto x indireto – Brasil, 1997	22
Tabela 2	Desempenho da arrecadação tributária por nível de governo – 1988/97	23
Tabela 3	Receita corrente própria per capita por tamanho de municípios – Brasil e Regiões – 1966 (R\$)	24
Quadro 2	Tributos municipais e bases de incidência	26
Tabela 4	PIB per capita dos municípios da capital e do interior – 1970-1990 – (números índices: Brasil = 100)	29
Gráfico 4	Receitas tributárias dos municípios baianos, 1996	30
Tabela 5	IPTU, maiores arrecadações per capita. Municípios da Bahia, 1996	34
Tabela 6	IPTU, maiores arrecadações em R\$. Municípios da Bahia, 1996.	36
Tabela 7	Maiores arrecadações do ISS – Bahia – 1996	38
Tabela 8	Maiores arrecadações per capita ISS – Bahia – 1996	39
Tabela 9	IBTI-IV – Maiores arrecadações per capita – 1996	41
Tabela 10	IBTI-IV – Maiores arrecadações per capita – 1996, 1997 e 1998	42
Tabela 11	ITBI-IV – Maiores Arrecadações percentuais – Bahia, 1996	43
Tabela 12	Receita tributária per capita dos municípios – Bahia, 1996	44
Tabela 13	Receita tributária per capita para municípios selecionados – Industrializados da RMS – 1996	47
Tabela 14	Receita tributária per capita para municípios selecionados – Industrializados do interior – 1996	48
Gráfico 5	Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Industrializados da RMS – 1996, 1997 e 1998	48
Tabela 15	Receita tributária per capita para municípios selecionados – Centros	

	regionais comerciais – porte médio – 1996	49
Gráfico 6	Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Industrializados do interior – 1996, 1997 e 1998	49
Tabela 16	Receita tributária per capita para municípios selecionados – Centros regionais comerciais – porte grande – 1996	50
Gráfico 7	Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Centros regionais comerciais – porte médio – 1996, 1997 e 1998	50
Gráfico 8	Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Centros Regionais Comerciais – Porte grande – 1996, 1997 e 1998	51
Tabela 17	Receita tributária per capita para municípios selecionados – Dormitórios da RMS – 1996	52
Gráfico 9	Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Dormitórios da RMS – 1996, 1997 e 1998	52
Tabela 18	Receita tributária per capita para municípios selecionados – Turísticos – 1996	53
Gráfico 10	Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados Turísticos – 1996, 1997 e 1998	53
Tabela 19	Receita tributária per capita para municípios selecionados – Agrícolas de pequeno porte – 1996	54
Tabela 20	Receita tributária per capita para municípios selecionados – Agrícolas de porte médio – 1996	55
Gráfico 11	Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Agrícolas pequeno porte – 1996, 1997 e 1998	55
Tabela 21	Receita tributária per capita para municípios selecionados – Agrícolas de grande porte – 1996	56
Gráfico 12	Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Agrícolas porte médio – 1996, 1997 e 1998	56
Tabela 22	Receita tributária per capita para municípios selecionados – Capital – 1996	57
Gráfico 13	Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Agrícolas grande porte – 1996, 1997 e 1998	57
Gráfico 14	Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Capital – 1996, 1997 e 1998	58

Gráfico 15	Receita tributária média dos municípios baianos por atividade predominante – 1996	59
Tabela 23	Esforço fiscal dos municípios das capitais – 1970/85	63
Gráfico 16	Municípios das capitais: esforço fiscal e estrutura de financiamento – 1985	64
Gráfico 17	Municípios do interior: esforço fiscal e estrutura de financiamento - 1985	64
Tabela 24	Esforço fiscal dos municípios do interior – 1970/85	65
Quadro 3	Repartição das receitas tributárias sob as Constituições de 1967 e 1988	66
Tabela 25	Transferências correntes da União por municípios do estado da Bahia – 1996	67
Tabela 27	Comparações da receita tributárias própria e transferências do FPM do ano de 1996 com os anos de 1997 e 1998	68
Gráfico 18	Variação das receitas tributárias próprias e transferências do FPM - Municípios da Bahia – 1996 a 1998	68
Tabela 28	Participação da receita tributária na receita corrente – 1970/90	69

LISTA DE ABREVIATURAS E/OU SIGLAS

ABRASF	Associação Brasileira dos Secretários e Dirigentes das Finanças Municipais das Capitais
ANPEC	Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CTN	Código Tributário Nacional
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FCO	Fundo de Desenvolvimento da Região Centro Oeste
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo de Desenvolvimento da Região Nordeste
FNO	Fundo de Desenvolvimento da Região Norte
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
ISC	Imposto Único sobre Serviços de Comunicações
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IT	Imposto Único sobre Transportes
ITBI-IV	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos

ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IUEE	Imposto Único sobre Energia Elétrica
IULC	Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis
IUM	Imposto Único sobre Minerais
IVVC	Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto Óleo Diesel
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia
SRF	Secretaria da Receita Federal
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
UFBA	Universidade Federal da Bahia

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é a análise dos municípios baianos sob o ponto de vista das receitas tributárias próprias. A escolha do tema (finanças municipais) sob este ponto de vista (receitas tributárias próprias) objetivou a análise, por um lado, de um dos aspectos mais problemáticos do federalismo brasileiro, que é a repartição de competência e de receita tributárias entre os entes governamentais, e por outro, a análise da administração tributária do ente de governo mais próximo dos contribuintes e cidadãos, ou seja, os municípios.

Com isso, procura-se determinar quais os principais fatores que influenciam no nível de arrecadação das receitas tributárias dos municípios baianos. Para uma melhor análise, procurou-se dividir estes fatores em dois tipos: fatores econômicos e fatores político/sociais.

No primeiro grupo, inserem-se fatores dados pela situação econômica do município, como renda per capita, taxa de urbanização e tipo de atividade predominante. Entende-se que a base tributária é determinada por essas condições e a administração local teria disponível uma arrecadação potencial dos tributos municipais.

Em relação aos fatores sociais, postula-se que componentes políticos e má administração tributária influenciam negativamente no nível de arrecadação dos tributos locais. Como consequência, quanto mais distante a arrecadação efetiva da arrecadação potencial, maior seria a influência de fatores políticos e sociais, evidenciando uma má-administração tributária dos municípios em relação aos tributos próprios.

No primeiro capítulo, o trabalho estuda os aspectos teóricos que envolvem as receitas tributárias municipais; discute as características do federalismo fiscal no Brasil e as influências dos diversos momentos políticos pelos quais o país passou durante as últimas décadas; tece-se alguns comentários sobre comparações internacionais das receitas tributárias locais e a evolução recente das receitas tributárias municipais.

No capítulo II, procura-se definir quais os fatores determinantes no nível de arrecadação dos tributos. É realizada uma análise por tributo (IPTU, ISS e Outros) e por variáveis econômicas (população/taxa de urbanização, renda per capita e atividade predominante no município).

No capítulo III é realizada uma análise sobre as relações entre transferências intergovernamentais e receitas tributárias locais. A questão a ser resolvida é se o aumento das transferências intergovernamentais proporcionado pela Constituição de 1988 provocou uma diminuição das receitas tributárias locais, fazendo com que as administrações municipais negligenciassem a arrecadação das receitas tributárias próprias, por considerá-las proporcionalmente baixa em relação às transferências intergovernamentais. No presente estudo preferiu-se estudar especificamente as transferências do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), pela importância que esta transferência tem para os municípios baianos.

2 TRIBUTOS MUNICIPAIS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E COMPARAÇÕES

2.1 RECEITA x ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

A questão da administração tributária no Brasil perpassa toda a nossa história e chega aos dias atuais como uma das grandes questões a serem resolvidas pelo país. Entre estas questões, uma das menos discutidas tem sido o papel dos municípios na arrecadação e administração da carga tributária no Brasil.

Esta falta de discussão sobre o assunto tem gerado mitos que se disseminam e acabam por serem aceitos pela sociedade sem que estudos comprovem ou não a sua veracidade. Alguns destes mitos tem sido a baixa capacidade (ou incapacidade) de arrecadação de tributos de competência municipal derivados dos seguintes pensamentos:

- As administrações locais (prefeituras) não priorizam a arrecadação dos tributos próprios;
- A arrecadação tributária no âmbito local possui um forte componente político;
- A base tributária brasileira penaliza os municípios, forçando estes a obterem recursos basicamente das transferências federais e estaduais;
- As três premissas acima caracterizam os municípios nordestinos.

Este estudo tem por objetivo rediscutir estes mitos, confirmando-os ou não, sob o ponto de vista econômico.

2.2 ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Para um melhor entendimento da atual discussão sobre a competência de arrecadação tributária, é preciso entender alguns aspectos da federação brasileira¹.

¹ O autor não quer fazer nenhuma outra crítica ou comparação com outros tipos de federalismo, mas apenas ressaltar o caráter centralizador da União no federalismo brasileiro com respeito exclusivamente à questão tributária.

Obviamente, esta não é uma tarefa das mais simples, nem este é o objetivo deste trabalho. O que se pretende é analisar alguns aspectos do federalismo no Brasil que afetam a divisão de atribuição tributária dos entes governamentais.

O federalismo brasileiro apresenta características particulares que o diferenciam do tipo de federalismo definido como padrão pelos especialistas.

“A junção de vários estados numa Federação envolve uma cessão de soberania: as várias unidades federativas transferem a sua soberania à União, em troca dos benefícios comuns que daí resultam” (SIMONSEN, [1993], p. 570).

No caso brasileiro, não houve esta cessão de soberania dos estados para a União, mas exatamente o contrário; ou seja, foi o governo central que concedeu poderes aos estados federados, fazendo com que o governo central mantivesse sempre um forte poder em relação às unidades federadas.

“A origem histórica da Federação naturalmente afeta a descentralização das tarefas entre União e estados. A autonomia das unidades Federativas costuma ser muito maior em federações espontâneas, constituídas a partir de um contrato de adesão, do que nas federações outorgadas, em que a União voluntariamente cede parte de seus poderes aos estados” (ibidem, p. 571).

Historicamente, a baixa participação dos governos municipais e estaduais nas receitas governamentais está ligada aos períodos de maior democracia política ou não por parte do governo central. Em períodos de maior democracia política, a tendência do sistema tributário foi a descentralização das receitas. Em períodos de menor democracia política percebemos uma centralização das receitas tributárias. Nas últimas décadas, podemos analisar dois períodos que caracterizam estas duas tendências.

2.3 CONSTITUIÇÃO DE 1967/69 x CONSTITUIÇÃO DE 1988

Segundo VARSANO (1996) a estrutura tributária brasileira vigente na década de 60 mostrava-se insuficiente para cobrir as despesas do país e não vinha conseguindo manter a mesma carga tributária da década de 50. O aumento da inflação, influenciando na

arrecadação dos tributos pelo efeito Tanzi, e a necessidade de novos investimentos, prenunciavam a necessidade de reforma no sistema tributário.

Assim, várias reformas foram implantadas com o objetivo fundamental de “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” (ibidem).

Com a Constituição de 1967, devido à revolução militar de 1964, às mudanças no sistema tributário foram acrescentados mecanismos que permitissem uma concentração dos instrumentos tributários nas mãos da União (Cossío, 1998, p. 28).

A redemocratização do país na década de 80 e o sistema tributário criado pela Constituição de 1988 promoveram uma descentralização das receitas tributárias da União e Estados para os municípios via aumento das transferências intergovernamentais. Esta descentralização das receitas iniciou-se durante a década de 80, com a elevação do percentual do FPM de 13,5% para 16%, a partir de 1985.

Após 1988 as receitas provindas das transferências do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), da União para os municípios, duplicaram seus valores e as cotas-partes do ICMS, dos estados para os municípios, cresceram cerca de 80% (Serra, 1991, p. 37).

Mas, apesar da importância que os municípios passaram a ter na receita tributária da União e dos Estados, a competência tributária permaneceu praticamente a mesma da Constituição de 1967/69. O que houve foi uma descentralização das receitas via transferências, mantendo-se praticamente a mesma base tributária para os municípios (Bremaeker, 1996).

À base tributária de 1967, foi acrescentado apenas dois impostos: o ITBI-IV e o IVVCL, sendo que este último foi extinto pouco tempo depois enquanto o primeiro tem uma participação pouco expressiva na composição das receitas tributárias municipais.

QUADRO 1

MUNICÍPIOS - quadro comparativo – alterações constitucionais referentes aos impostos próprios										
IMPOSTOS PRÓPRIOS	CONSTITUIÇÃO 1967/69					CONSTITUIÇÃO 1988				
	COMPETÊNCIA	VINCULAÇÃO	PARTICIPAÇÃO			COMPETÊNCIA	VINCULAÇÃO	PARTICIPAÇÃO		
			UNIÃO	ESTADOS	MUN			UNIÃO	ESTADOS	MUN
Imposto predial e territorial urbano (IPTU)	Município	Não	-	-	100	Município	Não	-	-	100
Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS)	Município	Não	-	-	100	Município	Não	-	-	100
Imposto de transmissão inter vivos de bens imóveis (ITBI)	Município	Não	-	50	50	Município	Não	-	-	100
Imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos – exceto óleo diesel (IVVC) ²						Município	Não	-	-	100

Fonte: Afonso, et. ali. (1989).

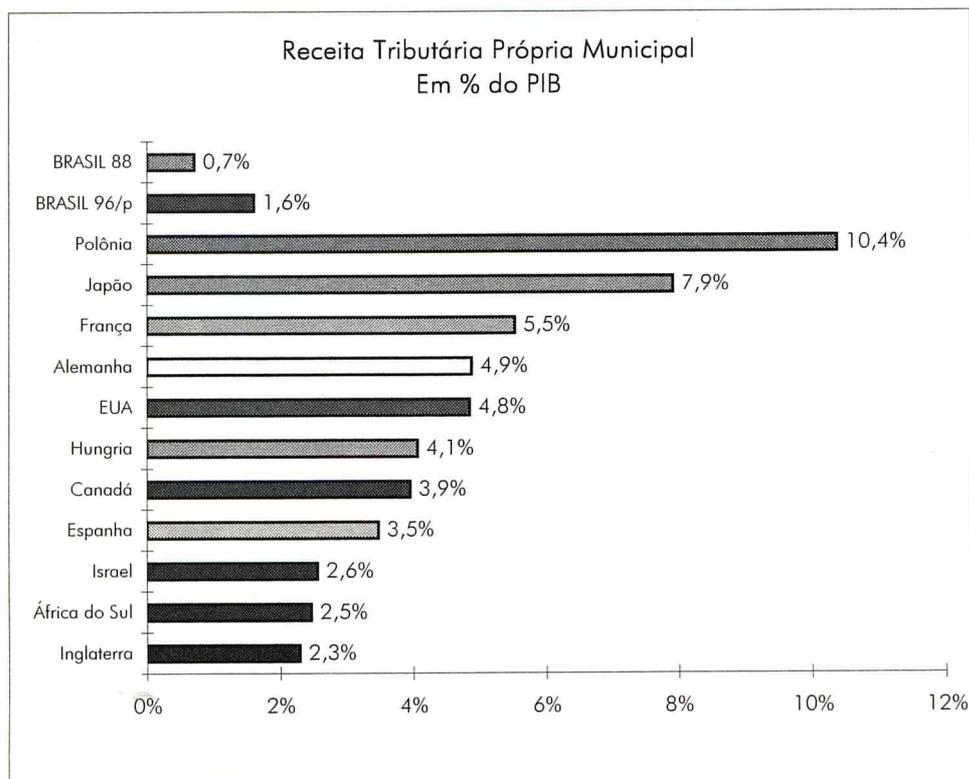
As taxas e contribuições de melhoria não sofreram alterações com a Constituição de 1988 em relação à Constituição de 1967/69.

2.4 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

Os dados internacionais mostram que não há uma correlação entre desenvolvimento econômico e uma maior participação da receita tributária própria municipal em relação à receita tributária total do país. Para uma análise de um grupo de países desenvolvidos, verifica-se que, para a maioria deles, a participação da receita tributária municipal é expressivamente superior ao índice brasileiro. Mesmo para países com renda per capita inferior ao Brasil, existe um grande número de países onde a participação da arrecadação tributária municipal é mais forte.

² O imposto sobre a venda a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel (IVVC) foi extinto em 1º de janeiro de 1996.

GRÁFICO 1

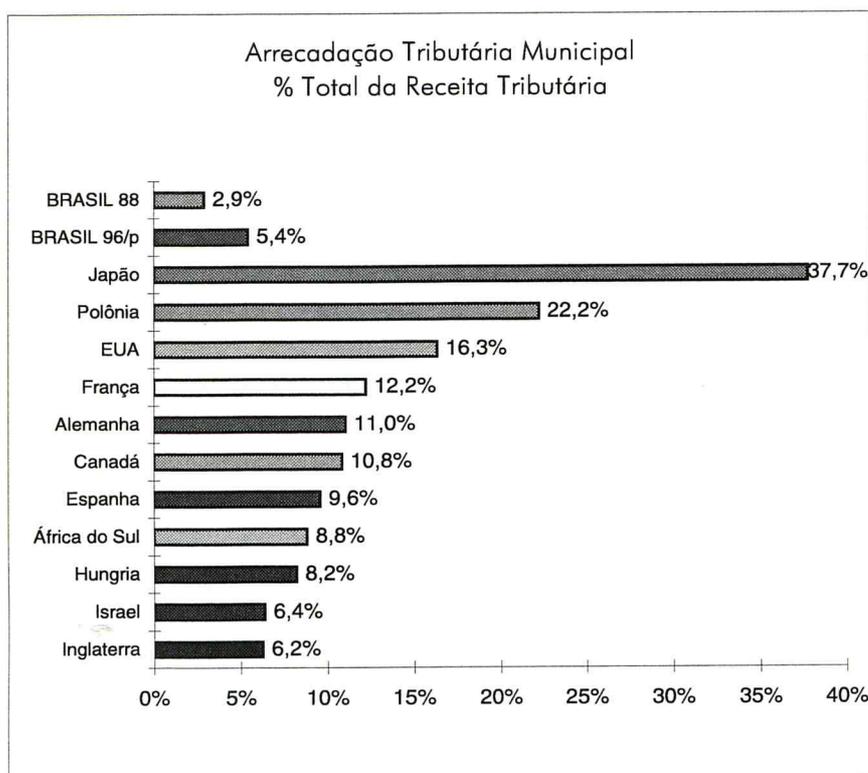


Fonte: FMI. Government Finance Statistics Yearbook, 1995, apud BNDES.

A receita tributária municipal dos países europeus fica, geralmente, na faixa de 3,5% a 5,5% do PIB, havendo exceções como a Polônia, com 10,4% e a Inglaterra, com 2,3% do PIB.

Comparando a arrecadação tributária municipal em relação à receita tributária, verificamos que estes índices ficam na faixa de 10%, enquanto o Brasil, em 1988 estava com 2,9%, aumentando para 5,4% em 1996, mas ainda assim, um índice inferior ao da maioria dos países desenvolvidos.

GRÁFICO 2



Fonte: FMI. Government Finance Statistics Yearbook, 1995, apud BNDES.

Para uma melhor análise dessas comparações, seria necessário estudar não só a participação das receitas tributárias dos governos locais em relação ao PIB e à receita tributária total dos três níveis de governo, o que foge do objetivo deste estudo, pois, para isso, deveria-se levar em conta os sistemas de governo adotado (monarquia, república, etc.), a divisão administrativa (federação, estado unitário) e as atribuições de competência na arrecadação dos tributos definidos pela legislação de cada país.

De qualquer forma, essa comparação já serve de base para uma análise do sistema tributário nacional, indicando o seu grau de descentralização.

2.5 CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL POR NÍVEL DE GOVERNO

Historicamente, os municípios têm sido as partes mais frágeis dos três níveis de governo na questão da arrecadação tributária no Brasil (GOMES, 1997).

TABELA 1

CARGA FISCAL BRUTA POR NÍVEL DE GOVERNO									
GOVERNO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
União	20,53	16,72	17,50	18,47	20,46	20,01	19,35	19,74	20,69
Estados	9,04	7,31	7,37	6,48	8,00	8,34	8,21	7,93	7,87
Municípios	0,94	1,19	0,99	0,78	1,00	1,39	1,40	1,34	1,27
TOTAL	30,51	25,22	25,86	25,73	29,46	29,74	28,96	29,00	29,84

Fonte: Secretaria da Receita Federal

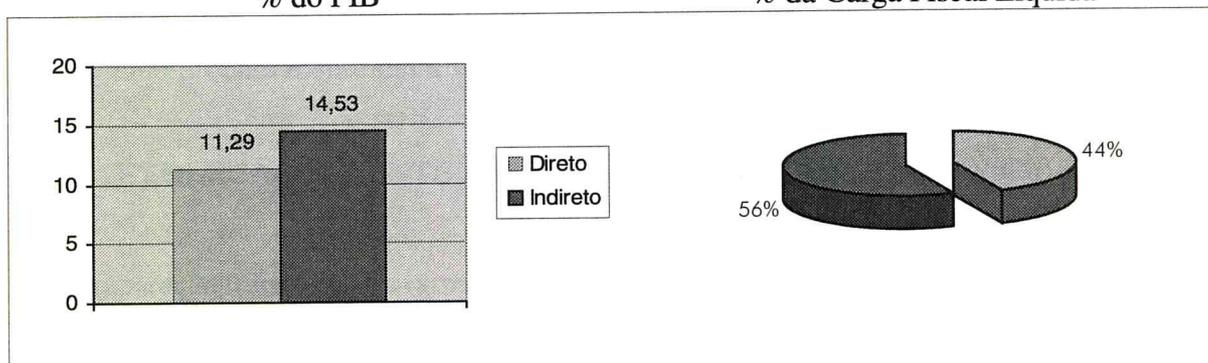
A pouca significância da participação dos municípios brasileiros na arrecadação global do país é explicada pela preferência dos entes governamentais pela arrecadação dos tributos indiretos em detrimento dos tributos diretos, além da centralização das receitas tributárias nas mãos da União.

Conceitua-se tributo direto como aquele que é o pago pela própria pessoa sobre a qual recai legalmente o ônus, enquanto o tributo indireto é o que atinge legalmente uma pessoa, mas é pago, parcialmente ou no todo, por outras. Esta classificação de tributo é mais jurídica do que econômica. Uma classificação mais adequada à matéria seria aquela em que os tributos diretos estariam relacionados à renda e à riqueza, como o IPTU e o IRRF. Como a publicação *Carga Fiscal no Brasil*, utiliza o primeiro critério, os dados se referem a este tipo de classificação.

A distribuição dos tributos segundo este critério, para 1997, mostra a seguinte divisão para o Brasil.

GRÁFICO 3

Divisão dos tributos segundo o enfoque direto x indireto – Brasil - 1997
 % do PIB % da Carga Fiscal Líquida



Fonte: Secretaria da Receita Federal

Esta preferência pela arrecadação de tributos indiretos influencia significativamente na repartição da renda no país. Uma predominância de impostos diretos na arrecadação tributária torna o sistema de arrecadação mais progressivo em relação à renda, enquanto o predomínio de impostos indiretos penaliza as classes de renda mais baixas, tornando o sistema tributário mais regressivo.

2.6 COMPARAÇÕES REGIONAIS DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS

Para Bremaeker (1995, p. 67) a receita tributária dos municípios apresenta enormes disparidades regionais.

“Como era de esperar, a receita tributária *per capita* tende a ser mais elevada nas regiões de maior renda e, dentro destas, nas cidades de maior porte. Sem contar as capitais, dentre as prefeituras com mais de 100 mil habitantes (179 na amostra), cerca de 60% da receita tributária está localizada no Sul e no Sudeste. Chama a atenção o fato de que mais de 80 municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes não arrecadam R\$ 10,00 *per capita*, a maioria situada no Nordeste”.

No entanto, em nota de rodapé, o mesmo autor faz uma ressalva:

“À parte a baixa renda regional, que certamente explica a maior parcela do problema, as prefeituras do Nordeste merecem análise mais profunda e apoio especial porque tudo indica ser possível aumentar a receita própria através das medidas mais simples de reestruturação da área fazendária local”.

Este estudo procura identificar a veracidade desta afirmação para os municípios baianos.

2.7 EVOLUÇÃO RECENTE DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS

A comparação temporal da arrecadação tributária municipal no Brasil já mostra uma tendência de aumento da arrecadação tributária municipal. Em 1988, a receita tributária municipal era de 0,7% do PIB, elevando-se para 1,6% em 1996, um aumento de 128,57%. Em relação à receita tributária total, a arrecadação tributária municipal era de 2,9% em 1988, sendo que este índice já alcançava 5,4% em 1996.

Dados do BNDES para o Brasil mostram que foram os municípios os que mais aumentaram a arrecadação tributária após a Constituição de 1988, conforme verificamos na tabela abaixo.

TABELA 2

Desempenho da Arrecadação Tributária por Nível de Governo – 1988/97

Anos	Ano-base 1988 = 100*		
	União	Estados	Municípios
1988	100	100	100
1989	106	119	102
1990	121	130	130
1991	101	128	189
1992	101	117	162
1993	110	108	144
1994	122	133	155
1995	129	148	215
1996	137	163	284
1997	144	165	290
Crescimento 1997/88			
Em %	44,1	65,5	190,1
Média Anual (%)	4,1	5,8	12,6

Fonte: Extraído de Afonso (1998) com elaboração a partir de SRF, IBGE, FGV, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência, CEF, Abrasf, governos estaduais e balanços municipais. * Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Se por um lado isto revela uma tendência da arrecadação tributária brasileira na direção de atuação dos países desenvolvidos, por outro lado, indica que os municípios brasileiros mantinham (ou ainda mantêm), uma grande distância entre a receita tributária potencial e a receita efetivamente arrecadada.

Por outro lado, estes dados para o conjunto dos municípios brasileiros podem não refletir a mesma realidade para todas as regiões e estados do país. No caso da Bahia, este trabalho pretende analisar se esta tendência para o país é reproduzida na Bahia.

Apesar das enormes disparidades regionais existentes no Brasil que justificam uma arrecadação *per capita* inferior para as regiões de menor renda, conforme demonstrado pelos dados da tabela abaixo, pretende-se determinar se essas diferenças econômicas justificam por si só a baixa arrecadação tributária per capita para os municípios do estado da Bahia.

TABELA 3

Receita corrente própria per capita por tamanho de municípios Brasil e regiões – 1996 (R\$)

Classes	N	NE	SE	S	CO	Brasil
P	7,10	6,64	46,58	46,15	28,32	29,37
PM	11,40	8,09	67,41	58,76	32,68	36,80
M	24,26	13,23	90,55	62,69	36,85	55,28
MG	10,85	26,52	109,30	84,48	38,43	81,25
G	13,88	38,28	142,81	99,47	-	125,91
Capitais	79,41	88,89	305,21	203,44	110,64	191,07
Total	38,52	29,96	139,19	81,07	51,33	87,36

Fonte: Afonso, et. ali. (1989).

Segundo Riani (1997, p. 132), do ponto de vista contábil, a estrutura das receitas governamentais, em qualquer nível administrativo, é composta de receitas corrente e de capital.

As receitas correntes são compostas das receitas tributárias, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e transferências intergovernamentais. As receitas de capital são oriundas de operações de crédito.

Apesar de nossa análise se resumir às receitas tributárias, estes dados já revelam que os municípios do Nordeste são os que possuem as menores receitas per capita do país, menores até do que a dos municípios da região Norte, no caso dos pequenos municípios.

A classificação adotada pelo autor foi a seguinte: pequenos (P) até 20.000 habitantes; pequenos-médios (PM) entre 20.000 e 50.000 habitantes; médios (M) entre 50.000 e 100.000 habitantes; médios-grandes (MG) entre 100.000 e 300.000 habitantes; grandes (G) mais de 300.000 habitantes e capitais.

A arrecadação própria dos municípios representou, em 1997, cerca de 30% de sua receita líquida disponível. A grande representatividade das transferências de outras esferas de governo pode conduzir a um sub-aproveitamento das bases tributárias próprias. Com grande parte da receita já garantida pelas transferências, não haveria motivação à impopular tarefa de exigir o rigoroso cumprimento das obrigações tributárias, assunto que será estudado no capítulo III.

3 RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS E FATORES ASSOCIADOS

3.1 RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS

As receitas públicas podem ser classificadas como Receitas Tributárias, Receitas de Transferências e Outras Receitas. No caso dos tributos de competência dos municípios (Receita Tributária), temos como base de incidência os seguintes fatos geradores, definidos no Código Tributário Nacional.

QUADRO 2
TRIBUTOS MUNICIPAIS E BASES DE INCIDÊNCIA

TRIBUTO	BASE DE INCIDÊNCIA
IPTU	Incide sobre a propriedade territorial urbana com base no valor venal do imóvel
ISS	Incide sobre a prestação de serviço por parte de empresa ou profissional autônomo
ITBI	Incide sobre o valor do imóvel na transferência do bem para outro proprietário
Taxas	As taxas são “arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição” (Código Tributário Nacional, p. 47).
Contribuição de Melhoria	A contribuição de melhoria é de difícil tributação e pode ser “arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas” (Código Tributário Nacional, p. 11).

Fonte: Código Tributário Nacional

3.2 FATORES ASSOCIADOS COM OS TRIBUTOS MUNICIPAIS

A análise vertical da estrutura tributária brasileira revela que a legislação tributária privilegia a arrecadação de tributos ligados à produção, circulação e consumo e desprivilegia a arrecadação sobre a propriedade. Dentre os três níveis de governo, são os municípios que possuem seus tributos mais ligados à propriedade.

Outra característica comum aos tributos municipais é que estes possuem sua base de incidência sobre um ambiente basicamente urbano, com elevada renda per capita e forte participação do setor terciário.

Lima (1997, p. 11) resume vários aspectos relacionados com as finanças municipais, vários deles estudados neste trabalho.

“Vê-se assim, que as receitas provenientes do poder de tributação do município são apenas os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, sobre serviços de qualquer natureza, as taxas e a contribuição de melhoria. Uma vez que aqueles dois³ têm como base de tributação o valor venal do imóvel, é de supor, de imediato, que o produto deles está em função tanto do tamanho dos centros urbanos respectivos como do nível de renda de sua população, que determinará a qualidade e, portanto, o valor dos imóveis. Há, contudo, algo, além disso, que faz refletir no montante da receita, em relação ao tamanho do centro urbano: é que nas pequenas comunidades, pelo tipo de relacionamento interpessoal mais estreito e por serem mais fáceis as pressões sociais e políticas, se admite menor eficiência do aparelho impositivo. Ademais, nos municípios com centros urbanos de maior população e maior renda é mais fácil as administrações municipais conseguirem elementos humanos e aparelhamento conducentes à maior nível de eficiência. Daí ser admissível um crescimento da receita proveniente dos já citados impostos mais do que proporcional ao da população urbana, conquanto possa ocorrer um ponto ótimo a partir do qual o aumento da população venha a determinar receitas marginais decrescentes”.

Outro aspecto é que a arrecadação dos tributos pelos municípios envolve uma capacidade de organização administrativa e fiscalização tributária elevada, seja na prestação dos

serviços onde serão cobradas as taxas, seja na manutenção de um cadastro de imóveis do município constantemente atualizado, no caso do IPTU, além da fiscalização da prestação dos serviços das empresas e profissionais autônomos pelas prefeituras, no caso do ISS.

“Quanto ao Imposto sobre Serviços, estará na dependência do volume de atividades terciárias tributáveis, além, naturalmente, da eficiência do aparelhamento impositivo. Seu volume será, também, função da renda global da comunidade e, certamente, estará condicionado pelo tamanho do centro urbano. De forma geral, às taxas se aplica o mesmo raciocínio” (ibidem, p. 12).

O IPTU, como o próprio imposto já indica, é cobrado apenas sobre propriedades urbanas, ficando o ITR, de competência federal, para as propriedades rurais. No caso do ISS, as mesmas variáveis prevalecem, pois este imposto tem sua base de incidência em um ambiente onde o setor serviços tenha uma forte participação no PIB local e isto acontece principalmente em localidades urbanas e com renda per capita elevada.

3.3 O CASO DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA

No caso do estado da Bahia, o perfil de arrecadação dos tributos pelos municípios encontra vários fatores que contribuem para o baixo nível de arrecadação das receitas tributárias.

O primeiro é o fato dos impostos de competência dos municípios, como já vimos, serem relacionados tanto com o nível de renda da população quanto ao nível de urbanização do município. Como a Bahia possui uma das menores taxas de urbanização do país e a renda *per capita* é baixa em relação à renda nacional (calcula-se que a renda dos estados nordestinos seja pouco mais que a metade da renda *per capita* nacional, conforme podemos verificar na tabela abaixo), estima-se também que a receita tributária dos municípios baianos seja inferior a outras regiões do país, como o Sul e o Sudeste.

“Em 1996, a Bahia contava com uma população urbana de 7.826.843 pessoas (62,4% da população total), grau de urbanização inferior à média nacional, de 78,4% e à média nordestina (65,2%). Assim, apesar do avanço do seu processo de urbanização

³ Apesar de não ter sido possível identificar no texto a que outro imposto o autor se refere além do IPTU, provavelmente seia o ITBI-IV.

(em 1991, 59,1% da população baiana residiam em áreas urbanas), a Bahia mantém-se, ao lado do Maranhão e Piauí, com os mais baixos graus de urbanização do Nordeste”.

“Dos 415 municípios baianos, 273 (quase 2/3 do total) ainda mantinham, em 1996, mais da metade de suas populações habitando em áreas rurais, enquanto apenas 57 deles (13,7% do total) apresentavam um grau de urbanização superior a 70%. Na faixa intermediária (de 50% a 70% de grau de urbanização), incluíam-se 85 municípios (20,5% do total)”. (SEI, 1998. p. 21 e 22).

O segundo problema é o fato de tanto o IPTU quanto o ISS estarem relacionados com o porte populacional dos municípios. Para o estado da Bahia, que possui uma grande quantidade de municípios com população inferior a 30 mil habitantes (80,7%), representando mais um fator de redução da capacidade de arrecadação dos tributos pelos municípios. Se acrescentarmos o fato de que esses pequenos municípios tem população predominante rural e que a população urbana se distribui por vários distritos, veremos que a população das cidades sedes ficam bastante reduzidas, tornando a arrecadação tributária de impostos como o IPTU mais problemática.

TABELA 4

PIB per capita dos municípios da capital e do interior – 1970-1990
(números índices: Brasil = 100)

	Municípios da capital				Municípios do interior			
	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Região Norte	47,286	46,531	68,259	74,028	43,971	33,485	50,869	61,713
Região Nordeste	48,100	45,958	53,345	59,756	38,878	37,053	39,706	45,301
Bahia	59,876	53,623	57,286	62,553	50,230	50,170	61,010	72,530
Região Sudeste	136,604	138,546	131,858	129,096	146,759	145,865	145,309	139,659
Região Sul	93,752	106,537	112,431	118,228	121,700	129,919	123,301	124,864
Região Centro-Oeste	20,413	19,683	29,980	40,313	72,094	68,630	77,146	72,868

Fonte: IBGE

Para uma melhor análise, podemos fazer uma comparação do perfil de arrecadação dos municípios brasileiros com os municípios da Bahia. Para o caso dos municípios brasileiros, Bremaeker (1997, p. 21) chegou aos seguintes dados:

“A observação da evolução da participação relativa dos três grandes itens de receita (receita tributária, receita de transferências e outras receitas) entre os anos de 1989 e de 1995, segundo os grupos de habitantes, mostra que na média dos municípios brasileiros ocorreu um significativo avanço da participação da receita tributária municipal (IPTU, ISS, ITBI, Taxas e Contribuição de Melhoria), que representavam 15,69% do montante de recursos com que contavam os municípios em 1989 e evoluíram para 25,25% deste montante em 1995”.

Isto faz com que os municípios baianos não tenham as mesmas condições de arrecadação tributária dos municípios brasileiros, devido ao seu baixo grau de urbanização e reduzido porte populacional. No entanto, Bremaeker faz uma ressalva: “No momento em que se observa o comportamento dos dados em relação ao porte demográfico dos municípios, verifica-se que existem significativas diferenças entre eles”. (Bremaeker, 1996, p. 21).

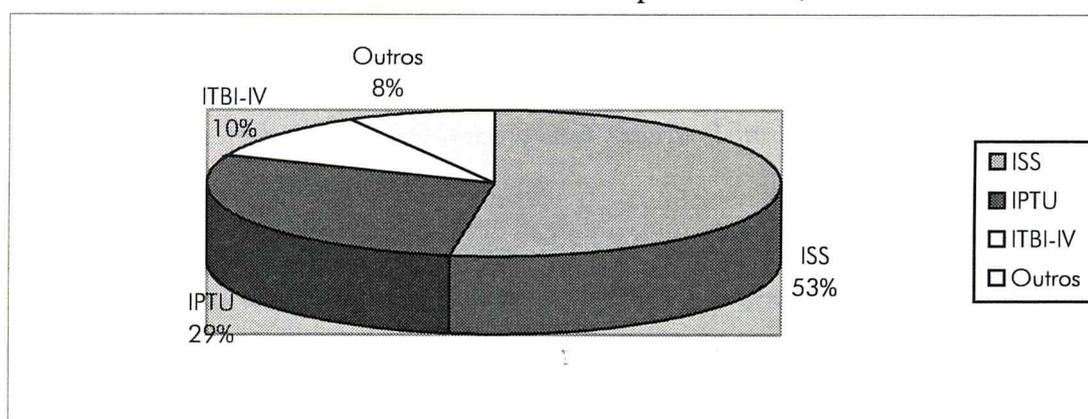
O perfil da arrecadação tributária dos municípios baianos está descrito no tópico seguinte.

3.4 ANÁLISE DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS BAIANOS

As receitas tributárias próprias dos municípios baianos em 1996, segundo dados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, estão assim classificadas:

GRÁFICO 4

Receitas tributárias dos municípios baianos, 1996



Fonte: TCM – Prestação de Contas 1996. Cálculo próprio

Verificamos assim, que o ISS é o principal tributo arrecadado pelos municípios baianos, correspondendo a mais de 50% do valor arrecadado, seguido do IPTU, com cerca de 29%, ITBI-IV, com 10% e Outros Impostos e Taxas (IVVC, Outros Impostos, Exercício do Poder de Polícia, Prestação de Serviços, Contribuição de Melhoria) com 8% do total arrecadado.

Apesar do IPTU ter uma maior tradição como imposto municipal, para 350 dos 415 municípios baianos, a arrecadação do ISS foi superior ao IPTU. Para apenas 54 municípios, a arrecadação do IPTU foi superior à arrecadação do ISS, enquanto para 9 municípios, não houve arrecadação de nenhum dos dois impostos ou não prestaram contas ao TCM em 1996.

Em termos monetários, a arrecadação tributária dos municípios baianos foi de R\$ 275.875.517,61. Para um PIB estadual de 31,6 bilhões de reais em 1996, a participação dos tributos municipais foi da ordem de 0,87% do PIB, o que significa que os municípios do estado encontram-se com uma média muito inferior à nacional, que em 1996 ficou em 1,4% do PIB.

O cálculo da receita per capita média para os municípios baianos foi por nós calculada em R\$ 22,00 para o ano de 1996. Este cálculo é realizado dividindo-se a arrecadação tributária total dos municípios pela população do estado. A média nacional para 1996, obtida através dos dados da STN, foi calculada em R\$ 66,83.

Uma característica marcante na arrecadação tributária municipal na Bahia é a concentração. Apenas 25 municípios arrecadam 90,11% de toda a receita tributária, ficando os demais 390 municípios com apenas 9,89%. Um conjunto de 238 municípios participa com menos de 0,2% da arrecadação.

No caso específico do ISS, os 10 maiores municípios arrecadadores participam com 81,68% do total. Para o IPTU, a situação é mais crítica, pois os 10 primeiros municípios no ranking de arrecadação deste imposto participam com 92,25% do total arrecadado.

A concentração espacial da arrecadação tributária na Região Metropolitana de Salvador (RMS)⁴ é extremamente forte. Cerca de 85,4% do IPTU, 75,8% do ISS, 78,5% do ITBI-IV e 49,4% dos demais tributos são arrecadados nesta região. No total, 76,6% de todos os tributos são arrecadados na RMS.

A escolha do ano de 1996 para a análise e comprovação das hipóteses decorreu de vários aspectos. 1996 foi um ano com baixa inflação (9,33% pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas), sem perturbações políticas ou econômicas. Por outro lado, foi o ano em que o TCM-BA (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia) iniciou a disponibilização dos dados sobre as finanças municipais no estado da Bahia⁵. Este também foi o ano de disponibilização das informações sobre a contagem populacional pelo IBGE, o que permite a realização de comparações per capita dos tributos estudados.

Também, em 1996, as mudanças promovidas pela Constituição de 1988 no sistema tributário nacional já estavam consolidadas e absorvidas pelos municípios.

3.5 FATORES ASSOCIADOS COM A RECEITA TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS BAIANOS

Para Badaró (1984, p. 73), as diferenças na arrecadação tributária local estão associadas mais com as características de cada imposto, como tamanho do setor serviço, indústria, número de domicílios urbanos, etc, do que a variáveis gerais com taxa de urbanização, renda per capita, etc.

Para uma melhor análise, estudaremos cada tributo separadamente. Serão analisados os tributos em termos percentuais e per capita para os municípios baianos.

⁴ A Região Metropolitana de Salvador engloba os municípios de Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Dias D'Ávila, Candeias, Madre de Deus, São Francisco do Conde, Itaparica e Vera Cruz.

⁵ A adoção dos dados do TCM em vez da STN foi em decorrência deste órgão, segundo alguns autores, não auditar seus dados, mas se basear apenas em informações prestadas pelos próprios municípios, ao contrário do TCM, que são auditados, perdendo portanto, os dados da STN, em confiabilidade. Uma análise comparativa dos dados da STN em relação aos dados do TCM em 1996 (esta variação foi calculada como a média de 400 municípios, obtida através do módulo da variação percentual dos dados da STN em relação aos dados do TCM) revelou uma variação média de 16,1%. A variação máxima foi de 92% e 196 (40,5%) municípios apresentaram variação nos dados entre as amostras das duas entidades.

3.5.1 Fatores associados com o IPTU

O IPTU, pela sua própria denominação, é um imposto exclusivamente urbano. Assim, teoricamente, a arrecadação deste tributo está associada ao grau de urbanização e tamanho da população.

Como o IPTU incide tanto sobre as propriedades residenciais como industriais e comerciais, verificamos que dentre os municípios com maiores arrecadações per capita encontram-se municípios com reduzida população absoluta, exceto Salvador, mas elevado grau de industrialização (Camaçari, Lauro de Freitas, Dias D'Ávila e Madre de Deus). Provavelmente a arrecadação do IPTU é oriunda das propriedades industriais e não das residenciais. Isto revela não haver ganhos de escala na arrecadação deste tributo em relação ao porte populacional, ou o porte populacional não é o fator determinante principal.

Uma característica do IPTU no Brasil é a sua baixa alíquota em relação aos demais países. “Enquanto no Brasil a alíquota efetiva do imposto imobiliário oscila em torno de 0,2%, nos EUA a alíquota efetiva média do imposto imobiliário foi estimada em 1,6%. A receita desse imposto nos EUA cobre aproximadamente 80% das receitas fiscais a nível local” LONGO (1983).

Outro aspecto é a desatualização do valor venal do imóvel no cadastro das prefeituras, o que, em conjunto com uma alíquota reduzida, contribui para uma baixa arrecadação per capita.

O IPTU é caracterizado como um tributo que não sofre as conseqüências da variação econômica no curto prazo, sendo os efeitos mais a médio ou longo prazo. Esta influência da variação econômica sobre o IPTU no médio prazo influencia o valor venal dos imóveis, mas é possível que uma variação brusca na economia influencie no nível de adimplemento deste tributo no curto prazo.

TABELA 5

IPTU, maiores arrecadações per capita. Municípios da Bahia, 1996

Municípios	IPTU	População	Per capita
Camaçari	4.476.331,55	134.901	33,18
Salvador	58.971.071,42	2.211.539	26,67
Lauro de Freitas	2.172.375,34	97.219	22,35
Dias D'Ávila	703.605,62	37.916	18,56
Madre de Deus	172.933,22	9.961	17,36
Vera Cruz	416.484,80	27.628	15,07
Porto Seguro	840.891,08	64.957	12,95
Simões Filho	710.569,47	78.229	9,08
Prado	199.817,69	24.227	8,25
Itabuna	1.454.255,71	183.403	7,93
Sobradinho	140.311,62	20.904	6,71
Feira de Santana	2.737.219,76	450.487	6,08
Alcobaça	87.304,38	15.769	5,54
Mata de São João	164.555,17	32.452	5,07
Saubara	39.722,17	9.271	4,28
Jaguarari	158.103,01	37.365	4,23
Nova Viçosa	115.035,71	27.323	4,21
Mucuri	91.079,80	23.202	3,93
Santa Cruz Cabrália	51.625,34	17.334	2,98
Alagoinhas	344.681,81	122.838	2,81
Vitória da Conquista	635.974,89	242.155	2,63
Riachão do Jacuípe	77.218,65	30.456	2,54
Cruz das Almas	117.011,25	49.629	2,36
Ilhéus	556.550,73	242.445	2,30
São Francisco do Conde	53.818,52	24.213	2,22

Fonte: TCM – Prestação de Contas, 1996. Cálculo Próprio.

Diversos autores têm argumentado que este imposto é o que tem os maiores componentes políticos na sua arrecadação, pois é um tributo direto e relacionado pela população com a performance da administração local. Assim, argumenta-se que os municípios turísticos e de veraneio possuem um diferencial na arrecadação, devido à cobrança do imposto incidir sobre os proprietários de imóveis, que, no caso destes municípios, não são necessariamente moradores do município. Acrescenta-se também o argumento de que os imóveis de veraneio possuem valor venal elevado, o que aumenta o valor do imposto.

Este argumento parece ser consistente quando se analisam os municípios baianos com maiores arrecadações per capita. Dentre os 26 municípios com maior arrecadação per

capita, sete municípios têm suas atividades econômicas claramente relacionadas ao turismo e ao veraneio (Vera Cruz, Porto Seguro, Prado, Alcobaça, Mata de São João, Saubara e Santa Cruz Cabrália). Isto fica mais claro quando se verifica que o porte populacional desses municípios se situa entre nove mil e 64 mil habitantes, indicando que esta variável não é fundamental para a arrecadação do IPTU para estes municípios.

A variável tamanho da população também influencia positivamente no nível de arrecadação, pois este imposto exige das administrações municipais uma elevada capacidade de manutenção e atualização do cadastro de imóveis, tanto dos imóveis novos como dos imóveis reformados, e só uma quantidade substancial de imóveis viabilizaria a cobrança do imposto, devidos aos custos com impressão e remessa de carnês, tarifas bancárias, campanhas publicitárias, etc. Apesar disso, esta variável, apesar de importante, não é fundamental para a arrecadação per capita do IPTU.

Todos estes fatores fazem com que os pequenos municípios com baixa população urbana e com baixo valor venal dos imóveis, que determina o valor tributável, tenham uma arrecadação deficiente deste tributo.

Mas, apesar desta variável ser importante para o conjunto dos municípios, observa-se que no caso dos pequenos municípios, o grau de industrialização é mais importante, fazendo com que os pequenos municípios industriais possuam uma elevada receita per capita do IPTU, como é o caso dos municípios de Madre de Deus e Dias D'Ávila.

TABELA 6

IPTU, maiores arrecadações em R\$. Municípios da Bahia, 1996.

Municípios	IPTU	População	%	Σ %
Salvador	58.971.071,42	2.211.539	74,25	74,25
Camaçari	4.476.331,55	134.901	5,64	79,89
Feira de Santana	2.737.219,76	450.487	3,45	83,33
Lauro de Freitas	2.172.375,34	97.219	2,74	86,07
Itabuna	1.454.255,71	183.403	1,83	87,90
Porto Seguro	840.891,08	64.957	1,06	88,96
Simões Filho	710.569,47	78.229	0,89	89,85
Dias D'Ávila	703.605,62	37.916	0,89	90,74
Vitória da Conquista	635.974,89	242.155	0,80	91,54
Ilhéus	556.550,73	242.445	0,70	92,24
Vera Cruz	416.484,80	27.628	0,52	92,77
Alagoinhas	344.681,81	122.838	0,43	93,20
Jequié	279.894,96	165.345	0,35	93,55
Barreiras	201.640,40	113.695	0,25	93,81
Prado	199.817,69	24.227	0,25	94,06
Juazeiro	189.375,70	172.065	0,24	94,30
Madre de Deus	172.933,22	9.961	0,22	94,51
Mata de São João	164.555,17	32.452	0,21	94,72
Paulo Afonso	160.227,12	93.609	0,20	94,92
Jaguarari	158.103,01	37.365	0,20	95,12
Eunápolis	144.909,75	85.982	0,18	95,31
Sobradinho	140.311,62	20.904	0,18	95,48

Fonte: TCM – Prestação de Contas – 1996. Cálculo próprio

A análise da arrecadação percentual dos municípios baianos revela que a variável porte populacional tem uma forte influência no valor arrecadado do IPTU. Uma regressão simples da variável arrecadação do IPTU e a quantidade total de habitantes possui uma forte correlação, com um coeficiente de determinação de 0,94. Quando se correlaciona com a população urbana, o coeficiente chega a 0,96. Já uma regressão da arrecadação per capita do IPTU com a variável população total possui um r-quadrado de 0,13.

Para uma análise mais real e adequada da correlação entre população e receita tributária per capita do IPTU deveria-se analisar também esta correlação com a população da sede do município, pois muitas vezes a população local, mesmo urbana, está distribuída por vários distritos. Apesar deste dado ser disponibilizado por órgãos de estatísticas do estado, não houve tempo para este tipo de análise.

A análise da correlação valor arrecadado e uso de energia (como parâmetro para a variável renda), revela que este tem seu coeficiente de determinação de 0,01, enquanto essa mesma variável associada com a receita per capita é de 0,47.

Isto significa que as variáveis porte populacional e população urbana estão fortemente relacionadas com a arrecadação total, em valores monetários, do IPTU, mas quando se analisa a arrecadação per capita do IPTU, que é um parâmetro mais significativo do esforço fiscal, revela que o porte populacional influencia pouco na arrecadação do IPTU.

3.5.2 Fatores associados com o ISS

Apesar de ser o imposto de maior arrecadação, o ISS tem sua receita extremamente concentrada, com Salvador arrecadando cerca de 60% da totalidade do imposto na Bahia em 1996 e os 22 primeiros municípios no ranking estadual respondem por 90% da sua arrecadação, e conseqüentemente, com 393 municípios arrecadando apenas 10% do total deste tributo.

O ISS, ao contrário do IPTU, é mais sensível às variações da economia no curto prazo.

A arrecadação do ISS pelas prefeituras encontra duas dificuldades extras. A primeira é a característica de imaterialidade de vários tipos de serviços, o que dificulta a arrecadação, exigindo sempre uma fiscalização rigorosa e presente. O segundo aspecto é a alta informalidade do setor serviços no estado, principalmente na RMS.

TABELA 7

Maiores arrecadações do ISS – Bahia – 1996

Municípios	Arrecadação %	Σ %
Salvador	59,95	59,95
Camaçari	6,46	66,41
Feira de Santana	3,40	69,81
Lauro de Freitas	2,38	72,19
São Francisco do Conde	2,06	74,25
Candeias	2,02	76,27
Itabuna	1,63	77,91
Vitória da Conquista	1,57	79,48
Porto Seguro	1,15	80,63
Ilhéus	1,09	81,72
Dias D'Ávila	1,08	82,80
Catú	1,05	83,85
Simões Filho	0,99	84,84
Barreiras	0,91	85,76
Juazeiro	0,70	86,46
Paulo Afonso	0,55	87,01
Vera Cruz	0,52	87,53
Mucuri	0,51	88,04
Alagoinhas	0,48	88,53
Jequié	0,47	88,99
Santo Antônio de Jesus	0,42	89,41
Teixeira de Freitas	0,39	89,80
Eunápolis	0,33	90,13

Fonte: TCM - Prestação de Contas 1996 (cálculos próprios)

Dentre os municípios de maior arrecadação do ISS, verificamos que os que possuem as maiores arrecadações per capita têm como características principais o grau de industrialização, a importância do setor serviços (como é o caso dos municípios de Alagoinhas, Feira de Santana, Santo Antônio de Jesus e Jequié, que representam o papel de centros comerciais regionais) e municípios turísticos (Porto Seguro e Vera Cruz), além de residenciais de alta renda per capita (Lauro de Freitas).

Quanto à variável populacional, verificamos que esta influencia substancialmente a arrecadação do imposto ISS, pois dentre os 22 maiores municípios arrecadadores aparecem os 15 maiores municípios com população no estado. No entanto, esta relação não explica a arrecadação desse imposto para outros sete municípios, com população entre 23.202 e 78.229. Para estes municípios, a variável mais importante parece ser o grau de

industrialização, pois todos se situam na área de abrangência da Refinaria Landulpho Alves ou do pólo petroquímico de Camaçari, a exceção de Mucuri, que fica na área de atuação da Bahia Sul Celulose, mas também, igualmente industrial.

Concluimos que as variáveis mais significativas relacionadas ao ISS são: grau de industrialização, o nível de renda do setor serviços e tamanho da população urbana.

Quando fazemos uma análise da arrecadação per capita do ISS, podemos notar os seguintes aspectos:

TABELA 8

Maiores arrecadações per capita ISS – Bahia – 1996

Município	ISS per capita
São Francisco do Conde	123,00
Camaçari	69,17
Madre de Deus	44,64
Candeias	42,08
Dias D'Ávila	41,26
Salvador	39,19
Lauro de Freitas	35,40
Catú	32,12
Mucuri	31,80
Vera Cruz	27,14
Porto Seguro	25,65
Santa Terezinha	21,17
Simões Filho	18,33
Pojuca	17,42
Nova Viçosa	15,00
Antônio Gonçalves	12,89
Itabuna	12,87
Caravelas	12,45
Barreiras	11,62
Feira de Santana	10,91
Teofilândia	10,06
Itatim	9,97
Entre Rios	9,92

Fonte: TCM - Prestação de Contas 1996 (cálculos próprios)

A análise da arrecadação per capita do ISS revela que a variável mais importante passa a ser o grau de industrialização da economia, com a predominância de pequenos municípios com alto grau de industrialização. Dentre as 15 maiores arrecadações per capita, nove

municípios possuem esta característica. Municípios turísticos como Porto Seguro e Vera Cruz, além do município da capital, Salvador, aparece entre as maiores arrecadações *per capita*.

Outros seis municípios aparecem na lista das 22 maiores arrecadações per capita do ISS sem que um motivo econômico (renda per capita, grau de industrialização) ou populacional (alto população) explique a causa, como é o caso dos municípios de Santa Terezinha, Antônio Gonçalves, Teofilândia, Itatim e Entre Rios.

3.5.3 Fatores associados como ITBI-IV e demais tributos

Na análise per capita do ITBI-IV e demais tributos não se observou um padrão na arrecadação. Junto com municípios turísticos e industriais com elevada arrecadação per capita, encontramos pequenos municípios agrícolas.

TABELA 9
IBTI-IV – Maiores arrecadações per capita - 1996

Município	ITBI-IV e Outras taxas	Arrecadação per capita	População
Saubara	265.777,97	28,67	9.271
Porto Seguro	1.009.510,79	15,54	64.957
Salvador	30.954.764,20	14,00	2.211.539
Brejões	210.060,79	13,65	15.384
Feira da Mata	79.386,40	12,32	6.445
Cairú	103.125,66	12,07	8.546
Sobradinho	240.826,30	11,52	20.904
Manoel Vitorino	177.505,29	11,44	15.510
Camaçari	1.268.192,77	9,40	134.901
Lauro de Freitas	908.863,50	9,35	97.219
Alcobaça	139.684,80	8,86	15.769
Santa Cruz Cabralia	146.343,43	8,44	17.334
Prado	196.098,83	8,09	24.227
Mucuri	178.353,75	7,69	23.202
Caravelas	139.951,64	7,50	18.669
Nova Viçosa	192.341,87	7,04	27.323
Mata de São João	221.378,51	6,82	32.452
Ibirapuã	50.916,21	6,74	7.551
Paulo Afonso	601.072,68	6,42	93.609
Carinhanha	158.085,51	6,04	26.166
Itabuna	1.057.643,40	5,77	183.403

Fonte: TCM – Prestação de Contas, 1996. Cálculo próprio

Na análise do ano de 1996, verificamos que a classificação na performance per capita na arrecadação do ITBI-IV e demais tributos não se mantém para os anos de 1997 e 1998. Os anos de 1997 e 1998 apresentam uma maior uniformidade, com a predominância dos mesmos municípios, principalmente industriais recentes (Mucuri) e mais antigos (Camaçari).

TABELA 10

IBTI-IV – Maiores arrecadações per capita – 1996, 1997 e 1998

MUNICÍPIO	1996	MUNICÍPIO	1997	MUNICÍPIO	1998
Saubara	29,67	Madre deus	40,91	Madre de deus	59,35
Porto Seguro	16,54	Camaçari	29,35	Camaçari	31,69
Salvador	15,00	Mucuri	23,59	Salvador	25,91
Brejões	14,65	Porto Seguro	14,41	Mata de São João	19,29
Feira da Mata	13,32	Cairú	14,15	Mucuri	19,01
Cairú	13,07	Lauro de Freitas	13,86	Dias D'Ávila	16,87
Sobradinho	12,52	Santa Cruz Cabrália	13,68	Cairú	15,32
Manoel Vitorino	12,44	Mata de São João	13,24	Lauro de Freitas	14,90
Camaçari	10,40	Una	12,13	Porto Seguro	14,61
Lauro de Freitas	10,35	Salvador	11,88	Santa Cruz Cabrália	13,35
Alcobaça	9,86	Feira da Mata	11,79	Vera Cruz	12,08
Santa Cruz Cabrália	9,44	Correntina	10,92	Prado	11,46
Prado	9,09	Candeias	9,75	Vereda	11,02
Mucuri	8,69	Cardeal da Silva	9,71	Itabuna	10,76
Caravelas	8,50	Sobradinho	9,69	Itaju do Colônia	10,46
Nova Viçosa	8,04	Tapiramutá	9,59	Ibirapuã	10,24
Mata de São João	7,82	Simões Filho	9,49	Pojuca	10,12
Ibirapuã	7,74	Prado	9,36	Barreiras	9,97
Paulo Afonso	7,42	Alcobaça	9,31	Simões Filho	9,81
Carinhanha	7,04	Vera Cruz	8,83	Alcobaça	9,67

Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio.

Verificamos também, assim como em 1996, a grande predominância de municípios turísticos (Porto Seguro, Santa Cruz Cabrália, Mata de São João, Prado, Alcobaça, Vera Cruz), além de municípios em desaceleração econômica como Itabuna e agrícolas em desenvolvimento econômico recente (Barreiras).

Este comportamento se justifica pelo caráter contraditório que estes tributos podem apresentar, principalmente o ITBI-IV e as taxas, pois estão relacionadas com as transferências de imóveis (tanto rurais como urbanos) entre agentes econômicos. Estas transferências podem estar relacionadas tanto com um desenvolvimento econômico recente (investimentos em imóveis para implantação de novas plantas industriais) como com uma desaceleração econômica na região, forçando as firmas a se desfazerem de suas plantas.

A inclusão de pequenos municípios agrícolas no ranking das melhores arrecadações per capita indica que os municípios podem arrecadar de forma mais eficaz estes tributos.

Na análise percentual da arrecadação desses tributos, verificamos que Salvador arrecada quase 60% de todos os valores do Estado. Para este tipo de análise, verificamos que o tamanho da população e o PIB influenciam bastante na arrecadação desses tributos.

TABELA 11
ITBI-IV – Maiores Arrecadações percentuais – Bahia, 1996

Município	Total arrecadado	Arrecadação per capita	%	Σ%
Salvador	30.954.764,20	14,00	59,63	59,63
Camaçari	1.268.192,77	9,40	2,44	62,07
Itabuna	1.057.643,40	5,77	2,04	64,11
Porto Seguro	1.009.510,79	15,54	1,94	66,06
Lauro de Freitas	908.863,50	9,35	1,75	67,81
Vitória da Conquista	812.444,49	3,36	1,57	69,37
Feira de Santana	721.551,88	1,60	1,39	70,76
Barreiras	636.540,61	5,60	1,23	71,99
Ilhéus	628.638,34	2,59	1,21	73,20
Paulo Afonso	601.072,68	6,42	1,16	74,36
Juazeiro	559.448,27	3,25	1,08	75,44
Candeias	301.988,08	4,34	0,58	76,02
Saubara	265.777,97	28,67	0,51	76,53
Alagoinhas	262.618,10	2,14	0,51	77,03
Sobradinho	240.826,30	11,52	0,46	77,50
Teixeira de Freitas	231.430,95	2,40	0,45	77,94
Jequié	230.156,41	1,39	0,44	78,39
Jacobina	225.634,44	2,64	0,43	78,82
Eunápolis	224.986,76	2,62	0,43	79,26
Mata de São João	221.378,51	6,82	0,43	79,68
Brejões	210.060,79	13,65	0,40	80,09
Prado	196.098,83	8,09	0,38	80,46
Nova Viçosa	192.341,87	7,04	0,37	80,84
Simões Filho	191.901,78	2,45	0,37	81,20
Santo Antônio de Jesus	190.810,00	2,65	0,37	81,57
Bom Jesus da Lapa	185.735,14	3,54	0,36	81,93
Mucuri	178.353,75	7,69	0,34	82,27
Manoel Vitorino	177.505,29	11,44	0,34	82,62
Poções	172.476,08	4,38	0,33	82,95
Carinhanha	158.085,51	6,04	0,30	83,25
Vera Cruz	154.193,95	5,58	0,30	83,55
Santa Cruz Cabrália	146.343,43	8,44	0,28	83,83
Itapetinga	145.600,07	2,68	0,28	84,11
Guanambi	143.350,48	2,09	0,28	84,39

Caravelas	139.951,64	7,50	0,27	84,66
Alcobaça	139.684,80	8,86	0,27	84,93
Itamaraju	137.233,62	2,20	0,26	85,19
Oliveira dos Brejinhos	119.634,76	5,62	0,23	85,42
Santa Maria da Vitória	109.202,83	2,59	0,21	85,63
Cairú	103.125,66	12,07	0,20	85,83

Fonte: TCM – Prestação de Contas, 1996. Cálculo próprio

3.6 VARIÁVEIS RELACIONADAS COM A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

A seguir faremos uma análise individual das variáveis mais comuns que podem afetar a arrecadação tributária municipal, conforme ficou destacado no tópico anterior. Estas variáveis são:

- Porte populacional e taxa de urbanização
- Atividade predominante
- Renda per capita

3.6.1 Porte populacional e taxa de urbanização

Uma análise da receita tributária per capita dos municípios baianos revela que existem grandes disparidades no nível de arrecadação, quando se leva em consideração o porte populacional dos municípios.

TABELA 12

Receita tributária per capita dos municípios – Bahia, 1996

Nº de habitantes	Quant de municípios	Média Urb %	Receita Tributária Per Capita				
			Média	Desvio Padrão	Coef. de variação	Máxima	Mínima
< 20 mil	261	38	3,64	5,59	153,69	66,35	0,00
> 20 mil < 50 mil	118	48	6,13	14,45	235,83	126,81	0,00
> 50 mil < 100 mil	26	65	13,10	17,29	131,93	67,09	0,00
> 100 mil < 500 mil	9	84	25,63	32,83	128,09	111,75	7,16
> 500 mil	1	100	79,85	-	-	-	-

Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio

A tabela também mostra que há uma relação direta entre quantidade de habitantes/taxa de urbanização e receita tributária per capita. Isto é coerente com a base tributária dos

municípios, com impostos que privilegiam uma população urbana. Para os dois primeiros grupos, o nível de urbanização é inferior a 50% da população total, o que constitui uma forte restrição à arrecadação tributária, que, na prática, se revela pela baixa receita tributária per capita.

Para todos os grupos de municípios, o coeficiente de variação, que é a relação percentual do desvio padrão em relação à média, é elevado para todos os municípios, o que significa que há perfis diferentes de arrecadação tributária para municípios com mesma população, ou seja, apesar do porte populacional e da taxa de urbanização serem fatores importantes para a determinação da receita tributária local, outros fatores também influenciam na arrecadação desses tributos.

Entre os grupos analisados, merecem atenção os municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes. Este grupo é o que apresenta o maior coeficiente de variação (235,83), praticamente o dobro dos demais grupos e é também o grupo que apresenta a maior receita per capita (R\$126,81), muito superior às maiores receitas dos demais grupos.

Conclui-se que as variáveis porte populacional e taxa de urbanização estão relacionadas diretamente com o nível de arrecadação, mas não justificam completamente o desempenho da arrecadação tributária, pois existem pequenos municípios com elevada receita tributária per capita.

3.6.2 Renda per capita

Para estudo da renda per capita como fator determinante da arrecadação tributária local foi analisado o consumo total de energia elétrica por 100 habitantes, semelhante ao consumo per capita de energia e sua correlação com a receita tributária per capita municipal.

Há estudos que comprovam a correlação elevada entre renda per capita e consumo de energia elétrica, o que indica que a escolha deste índice pode ser considerada como uma aproximação bastante eficiente para a renda per capita.

No resultado da regressa foi encontrado um R-quadrado ajustado de 0,47, o que é um índice bastante elevado, tendo em vista que, pela análise realizada até o momento, diversos fatores parecem influenciar na arrecadação tributária municipal

Um R-quadrado ajustado de 0,47 significa que 47% da arrecadação tributária municipal pode ser explicada em função da renda per capita local.

3.6.3 Atividade predominante

A seguir, faremos uma análise por atividade predominante no município, com o objetivo de identificar outros fatores que podem determinar na arrecadação da receita tributária local.

Essa classificação foi adotada por LONGO (1986) em “Finanças em Municípios Seleccionados”, capítulo VI, e para a escolha dos municípios baianos se baseou na publicação da SEI (1997), “Cidades da Bahia” e em RIBEIRO (1997), “O Perfil Diferenciado das Cidades da Bahia”.

Para este tipo de análise, foram escolhidos alguns municípios por sua principal característica econômica. Obviamente esta caracterização não é perfeita, pois raros são os municípios (Porto Seguro é um exemplo) onde uma atividade econômica predomina quase que exclusivamente na localidade.

3.6.3.1 Industrializados da RMS

Para este conjunto de municípios, a atividade predominante parece influenciar significativamente na arrecadação dos tributos municipais. A receita per capita média de R\$76,50 está muito acima da média estadual de R\$22,00, indicando que o desenvolvimento industrial é um forte componente na receita tributária municipal, principalmente para o ISS, que participa com 70% da arrecadação tributária desses municípios. Como o IPTU também é arrecadado dos imóveis industriais, desde que localizados na zona urbana, a arrecadação *per capita* dos municípios industriais é elevada. Mesmo que a participação do IPTU seja de 22,5% para 29% da média estadual na

composição das receitas tributárias, isto revela que estes municípios são duplamente beneficiados, com a arrecadação do ISS e com a arrecadação do IPTU sobre os imóveis industriais, localizados na sua zona urbana. Para estes municípios, exceto Simões Filho, a taxa de urbanização é muito elevada. Em compensação, a participação do ITBI-IV e demais tributos representam 7,5% da receita tributária, contra 18% da média estadual.

Nesta região se localiza a maior concentração industrial do estado, como a Refinaria Landulpho Alves (RLAM) em São Francisco do Conde, o Centro Industrial de Aratu (CIA), em Simões Filho e o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), além de possuir fortes atividades portuárias.

TABELA 13

Receita tributária per capita para municípios selecionados – Industrializados da RMS - 1996

Município/(posição na arrecadação)	Hab	Taxa urb (%)	Per capita
Camaçari (2º)	134.901	96	111,75
Candeias (8º)	69.503	91	47,85
São Francisco do Conde (1º)	24.213	80	126,81
Madre de Deus (5º)	9.961	96	66,35
Simões Filho (13º)	78.229	64	29,86
Média		85,4	76,5

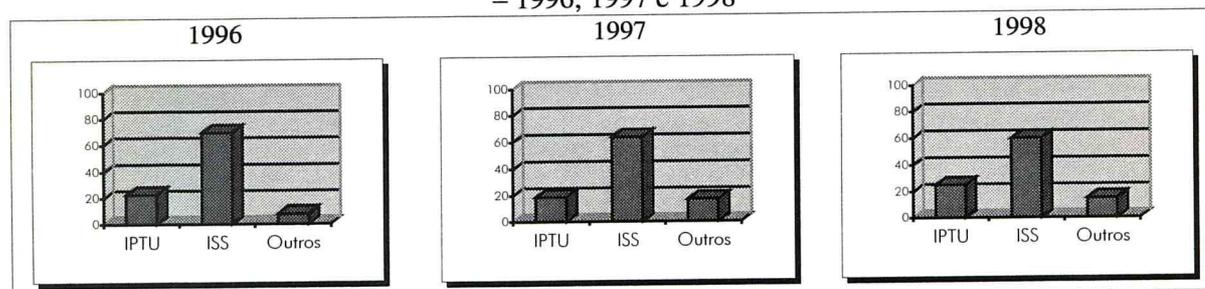
Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio

Apesar de todos os municípios terem uma receita per capita muito acima da média estadual (exceto Simões Filho), há uma enorme concentração espacial da arrecadação no município de Camaçari, que responde com 81,20% do IPTU, 54,53% do ISS, 86,68% do ITBI-IV e 59,68% dos demais impostos, o que explicita a forte importância do desenvolvimento econômico industrial para as receitas tributárias municipais.

A implantação do Pólo Automotivo em Camaçari, prevista para os próximos anos, provavelmente aumentará ainda mais a concentração da arrecadação tributária nesta região.

GRÁFICO 5

Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Industrializados da RMS
– 1996, 1997 e 1998



Fonte: TCM (dados brutos). Cálculo próprio

No período entre 1996 e 1998, houve um aumento da participação percentual do IPTU e de outros impostos, com uma conseqüente diminuição da participação do ISS. Esta diminuição da participação do ISS pode ser explicada pela desaceleração econômica deste período, tendo em vista que este imposto é elástico em relação à atividade econômica.

3.6.3.2 Industrializados do Interior

TABELA 14

Receita tributária per capita para municípios selecionados – Industrializados do interior - 1996			
Município/(posição na arrecadação)	Hab	Taxa urb (%)	Per capita
Mucuri (10º)	23.202	30	43,42

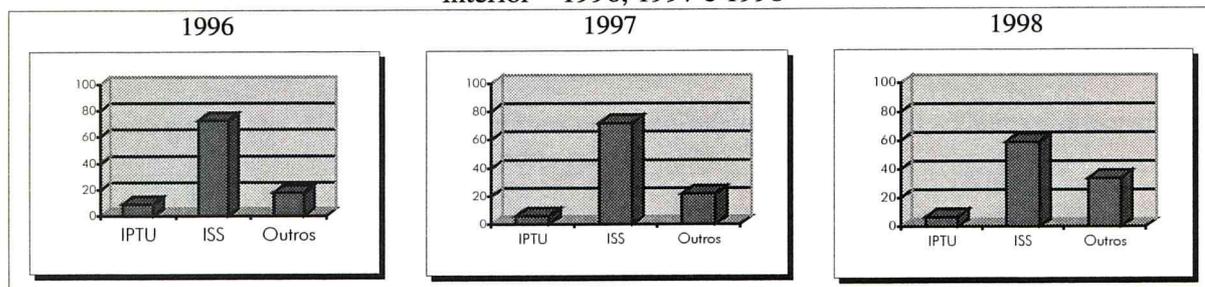
Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio

Escolhemos o município de Mucuri para representar este grupo minoritário na Bahia. Apesar de ser uma industrialização recente, podemos notar os impactos na receita tributária municipal. O complexo agroindustrial de celulose é uma das atividades mais recentes da economia baiana. A receita tributária per capita já é mais de duas vezes a média dos municípios baianos e a composição das receitas demonstra a importância do ISS e do IPTU, apesar da taxa de urbanização ser extremamente baixa.

Para este tipo de município houve uma grande mudança no perfil da arrecadação tributária municipal, com um expressivo aumento das taxas e uma diminuição dos demais impostos, provavelmente em decorrência da implantação da Bahia Sul Celulose.

GRÁFICO 6

Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Industrializados do interior – 1996, 1997 e 1998



Fonte: TCM (dados brutos). Cálculo próprio

3.6.3.3 Centros Regionais Comerciais - Porte Médio

Estas cidades se caracterizam como sub-centros regionais de comércio e serviços. Embora outras atividades sejam importantes, como a agropecuária, o perfil econômico da cidade é melhor definido por atividades de comércio e serviços.

TABELA 15

Receita tributária per capita para municípios selecionados – Centros regionais comerciais - porte médio - 1996

Município/(posição na arrecadação)	Hab	Taxa urb (%)	Per capita
Alagoinhas (39º)	122.838	84	10,62
Jequié (66º)	165.345	82	7,16
Média		83	8,89

Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio

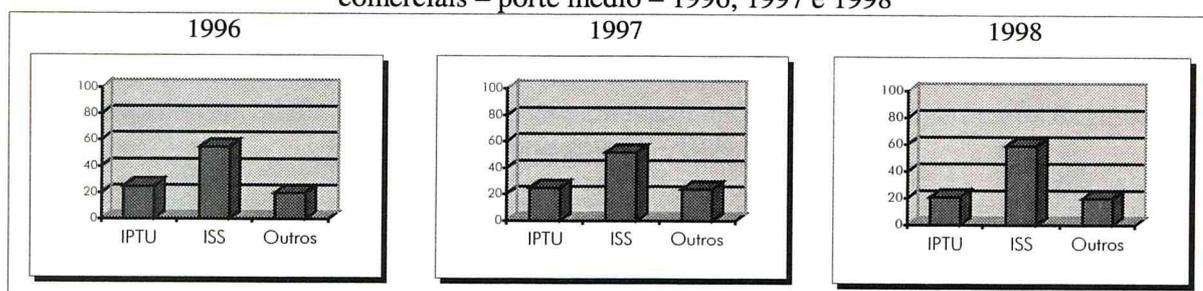
Este grupo deixa claro que o desenvolvimento comercial, ao contrário da industrial, influencia muito pouco nas receitas tributárias municipais. Para estes municípios, a maior arrecadação é do ICMS (tributo de competência estadual).

Apesar da taxa de urbanização elevada e do desenvolvimento econômico, o predomínio de atividades comerciais influencia pouco na arrecadação das receitas tributárias municipais, conforme podemos verificar através da baixa receita tributária per capita.

Verificamos também que estes municípios arrecadam de forma ineficaz o IPTU, pois o tamanho da população e o grau de urbanização poderiam patrocinar uma maior receita tributária per capita.

GRÁFICO 7

Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Centros regionais comerciais – porte médio – 1996, 1997 e 1998



Fonte: TCM (dados brutos). Cálculo próprio

Para estes municípios, houve um aumento substancial da arrecadação do ISS, comprovando a hipótese de uma má administração tributária para o IPTU.

3.6.3.4 Centros Regionais Comerciais - Porte Grande

Estas concentrações urbanas definem o perfil geográfico-comercial da economia baiana. Assim como os municípios de porte médio, outras atividades como a agropecuária e a indústria participam de forma importante na economia, sendo definidas como centros regionais em função da importância que exercem para toda uma gama de cidades vizinhas que tem suas atividades econômicas interligadas com essas cidades.

TABELA 16

Receita tributária per capita para municípios selecionados – Centros regionais comerciais – porte grande - 1996

Município/(posição na arrecadação)	Hab	Taxa urb (%)	Per capita
Itabuna (14º)	183.403	97	26,56
Feira Santana (22º)	450.487	87	18,59
V Conquista (29º)	242.155	84	15,35
Média		89,3	19,35

Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio

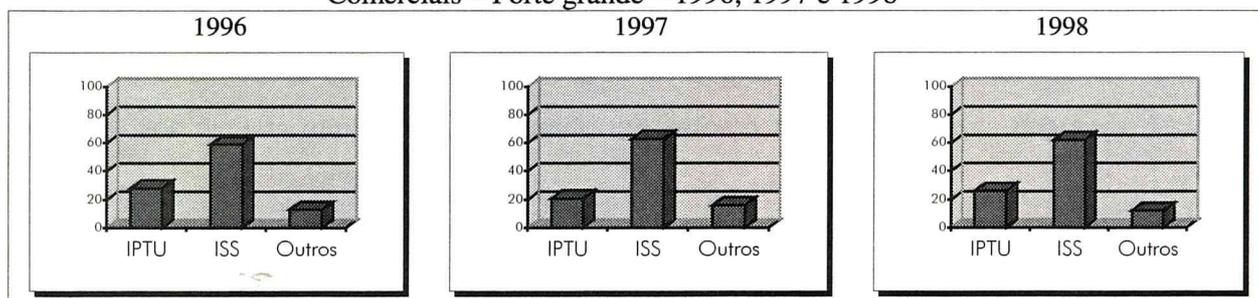
Este grupo confirma a hipótese do grupo anterior. Apesar de serem o segundo e terceiro municípios mais populosos do estado, a receita per capita é inferior à média estadual (já

considerada baixa para a média nacional). O que comprova a dependência desse tipo de município das transferências intergovernamentais devido à característica dos tributos municipais.

A hipótese de uma má administração tributária também parece se confirmar para estes municípios.

GRÁFICO 8

Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Centros Regionais Comerciais – Porte grande – 1996, 1997 e 1998



Fonte: TCM (dados brutos). Cálculo próprio

Para estes municípios, também se observa o mesmo quando se compara com os municípios comerciais de porte médio. Parece haver uma redução mais que proporcional das taxas e do IPTU quando o município consegue obter uma receita tributária através dos impostos indiretos (ISS). Indicando que estes tipos de municípios (comerciais) possuem uma receita tributária potencial bastante superior à arrecadação efetiva, principalmente para o IPTU e demais tributos.

3.6.3.5 Dormitórios da RMS

Como cidade dormitório foi escolhida Lauro de Freitas por sua conurbação com Salvador. Apesar de não ter o perfil clássico de uma cidade dormitório (cidade de baixa renda per capita) é a única cidade da RMS que satisfaz parcialmente os requisitos de uma cidade dormitório.

Uma característica deste município é a elevada renda per capita de parte de sua população e o desenvolvimento de uma grande quantidade de serviços oferecidos a esta população. Como consequência, temos uma maior participação do IPTU na arrecadação municipal,

33,3%, contra 29% da média estadual. Os demais tributos permanecem com a mesma participação percentual da média estadual, sendo 52,8% para o ISS, 8,3 para o ITBI-IV e 5,7% para os outros impostos e taxas.

TABELA 17

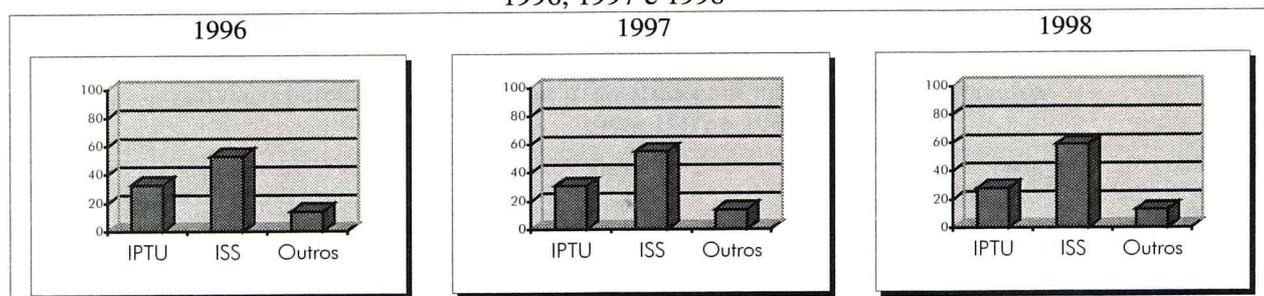
Receita tributária per capita para municípios selecionados – Dormitórios da RMS - 1996			
Município/(posição na arrecadação)	Hab	Taxa urb (%)	Per capita
Lauro de Freitas (4º)	97.219	60	67,09

Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio

Para estes municípios não se observou uma mudança significativa na estrutura da arrecadação tributária entre 1996 e 1998. A participação do IPTU é substancialmente superior aos demais municípios, indicando um esforço fiscal elevado na cobrança deste tributo.

GRÁFICO 9

Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Dormitórios da RMS – 1996, 1997 e 1998



Fonte: TCM (dados brutos). Cálculo próprio

3.6.3.6 Turísticos

Para muitos estudiosos do assunto, os municípios turísticos seriam aqueles que possuem as maiores condições de arrecadação do IPTU, pois não existiria o fator político na arrecadação desse tributo e o valor venal dos imóveis seria relativamente mais alto. No entanto, isto não se confirma na análise dos municípios acima. Enquanto a média estadual do IPTU é de 29% da arrecadação, para estes municípios, este tributo fica com uma participação de 25,9%. Para o ISS, ocorre o mesmo, são 53% contra 46,2%, o ITBI-IV com 10% para 7,1% e Outros com 8% para 20,8%.

Estes municípios parecem obter uma maior eficiência na arrecadação das taxas e no imposto sobre transferência de bens imóveis, talvez, devido, ao alto índice de compra e venda de imóveis para veraneio existentes nestes municípios.

TABELA 18

Receita tributária per capita para municípios selecionados – Turísticos - 1996

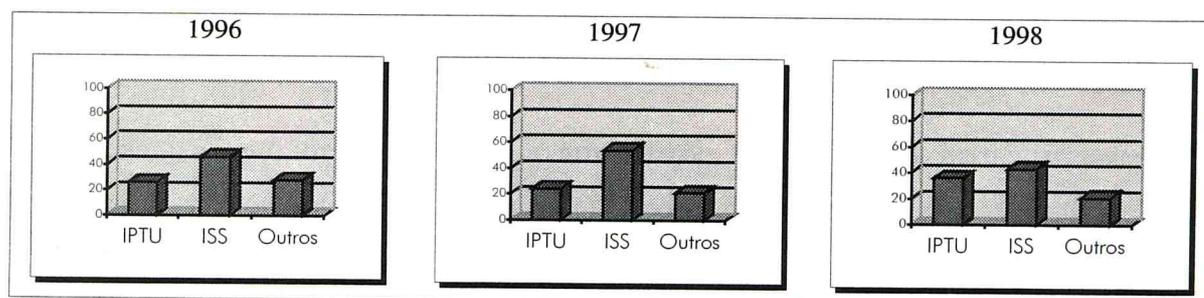
Município/(posição na arrecadação)	Hab	Taxa urb (%)	Per capita
Porto Seguro (7º)	64.957	80	54,14
Vera Cruz (9º)	27.628	93	47,80
Mata de São João (27º)	32.452	72	16,34
Itaparica (49º)	17.795	100	8,81
Saubara (12º)	9.271	70	34,57
Média		83,0	38,43

Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio

Assim como os municípios dormitórios, os municípios turísticos têm uma estrutura tributária bastante equilibrada. A participação do IPTU teve um expressivo aumento em 1998, indicando uma tentativa de esforço fiscal mais eficaz.

GRÁFICO 10

Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados Turísticos – 1996, 1997 e 1998



Fonte: TCM (dados brutos). Cálculo próprio

3.6.3.7 Agrícolas – porte pequeno

Para a escolha da amostra dos municípios rurais de pequeno porte, preferiu-se calcular a porcentagem de consumidores rurais ligados à rede elétrica em relação ao total de consumidores de energia elétrica do município. Assim, espera-se ter escolhido os municípios com maior participação do setor agrícola no PIB municipal, principalmente para aqueles onde a economia rural possui um relativo desenvolvimento sócio-econômico.

Esta classificação tornou-se necessária tendo em vista que a imensa maioria dos municípios baiana é agrícola de pequeno e médio porte.

TABELA 19

Receita tributária per capita para municípios selecionados – Agrícolas de pequeno porte - 1996

Município/(posição na arrecadação)	% domicílios rurais ligados à rede elétrica	Hab	Taxa urb (%)	Per capita
Lagoa Real (275°)	57,68	11.903	15	1,76
Elísio Medrado (93°)	44,09	7.905	30	5,24
Tremedal (128°)	43,86	23.861	12	3,98
Paripiranga (328°)	42,75	26.551	24	1,24
Pindaí (124°)	41,54	14.876	21	3,75
Ouriçangas (257°)	38,49	7.440	29	1,98
Cordeiros (207°)	37,75	10.679	26	2,58
Varzedo (133°)	36,53	8.749	28	3,75
Dom Macedo Costa (109°)	36,45	3.757	26	4,58
Sapeaçu (139°)	35,83	15.291	41	3,61
Irará (249°)	35,41	24.565	34	2,06
São Miguel das Matas (236°)	35,16	10.055	25	2,18
Jacaraci (364°)	34,27	13.589	24	0,75
Conceição do Almeida (237°)	33,19	19.700	44	2,18
Guajeru (343°)	32,97	12.339	13	1,06
Biritinga (368°)	31,97	13.845	15	0,67
Média			25,5	2,67

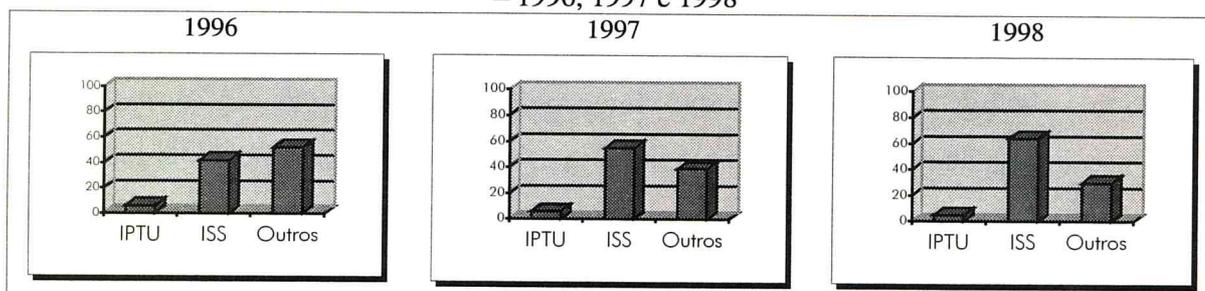
Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio

Para este conjunto de municípios, a arrecadação tributária tem particularidades que diferenciam do conjunto dos municípios. O imposto de maior arrecadação continua sendo o ISS com 44,95%, mas o IPTU fica com a menor participação, com 6,01%. O ITBI-IV com 15,12% e Outros com 33,91%, correspondem a 49,03%, quase a metade das receitas tributárias municipais.

Apesar disso, a receita tributária per capita é substancialmente baixa, com média de R\$ 2,67. Como era de se esperar, a taxa de urbanização também é muito baixa, 25,5%.

GRÁFICO 11

Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Agrícolas pequeno porte – 1996, 1997 e 1998



Fonte: TCM (dados brutos). Cálculo próprio

A participação do IPTU nestes municípios é inexpressiva, ficando com o ISS e demais tributos com quase a totalidade da arrecadação tributária própria. Uma possível transferência do ISS para o âmbito federal ou estadual afetaria substancialmente a arrecadação tributária destes municípios, já bastante inferior à média estadual. Estes municípios ficarão completamente dependentes das transferências intergovernamentais.

3.6.3.8 Agrícolas - porte médio

Para estes municípios, preferiu-se adotar critérios idênticos aos municípios agrícolas de pequeno porte, restringindo a população para a faixa entre 30 e 100 mil habitantes.

TABELA 20

Receita tributária per capita para municípios selecionados – Agrícolas de porte médio - 1996

Município/(posição na arrecadação)	% domicílios rurais ligados à rede elétrica	Hab	Taxa urb (%)	Per capita
Anagé	23	43.514	14	1,53
Barra do Choça	16	39.248	43	1,61
Serrinha	15	78.810	55	3,68
Caetité	15	43.518	47	5,36
Maragogipe	13	35.936	58	2,54
Ribeira do Pombal	11	42.277	54	0,00
Santo Estêvão	11	39.311	37	1,39
Conceição do Coité	10	51.960	43	3,52
Média			43,88	2,45

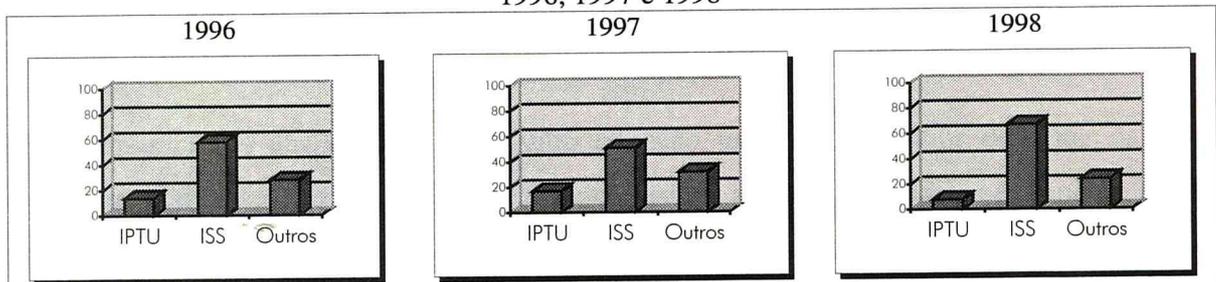
Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio

Este grupo de municípios apresenta uma arrecadação própria extremamente desfavorável, sendo inferior até aos municípios agrícolas de pequeno porte, que apresentam uma taxa de urbanização muito inferior a este grupo.

Isto comprova que os municípios com economia baseada na atividade agrícola têm menos condições de obterem receitas tributárias próprias significativas, além de não conseguirem uma administração fiscal eficiente.

GRÁFICO 12

Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Agrícolas porte médio – 1996, 1997 e 1998



Fonte: TCM (dados brutos). Cálculo próprio

Na análise do período 1996-1998, os municípios agrícolas de médio porte encontram-se em situação idêntica aos municípios agrícolas de pequeno porte, sendo a receita tributária per capita inferior até a dos municípios de pequeno porte. Isto significa também que estes municípios continuarão dependentes das transferências intergovernamentais.

3.6.3.9 Agrícolas - grande porte

Estes municípios foram escolhidos em função da participação do setor agrícola no PIB municipal.

TABELA 21

Receita tributária per capita para municípios selecionados – Agrícolas de grande porte - 1996

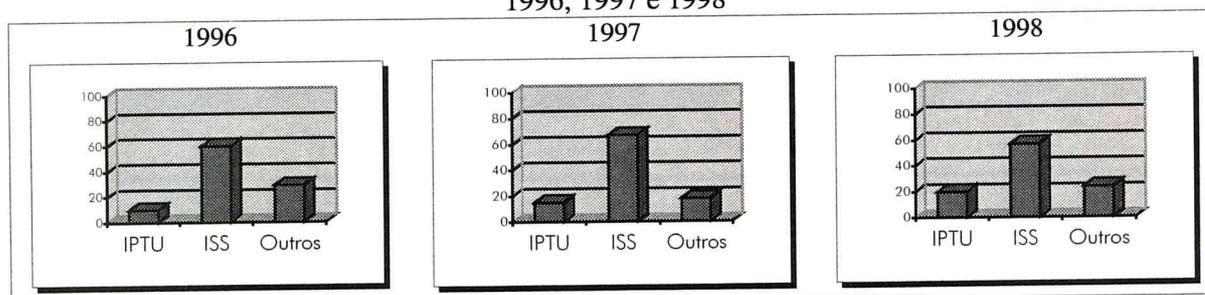
Município/(posição na arrecadação)	Hab	Taxa urb (%)	Per capita
Barreiras (21°)	113.695	77	18,99
Juazeiro (42°)	172.065	77	10,27
Irecê (67°)	52.267	85	7,05
Média		79,7	12,10

Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio

Apesar da receita tributária per capita ser um pouco superior aos demais municípios agrícolas, continua sendo muito inferior à média dos municípios baianos.

GRÁFICO 13

Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Agrícolas grande porte – 1996, 1997 e 1998



Fonte: TCM (dados brutos). Cálculo próprio

Estes municípios encontram-se em uma situação um pouco melhor dos que os seus congêneres de pequeno e médio porte. Mesmo assim, a receita tributária per capita é quase a metade da média estadual. É um dos poucos casos em que a arrecadação do IPTU é inferior a de outros tributos, ficando com o ISS a maior participação nas receitas tributárias.

3.6.3.10 Capital

Apesar da receita tributária per capita ser superior à média estadual, muitos outros municípios pequenos e de médio porte possui arrecadação per capita superior a Salvador.

TABELA 22

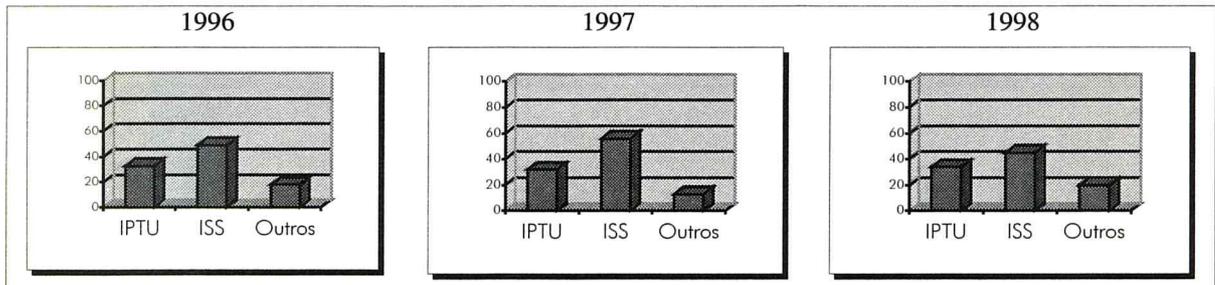
Receita tributária per capita para municípios selecionados – Capital - 1996

Município/(posição na arrecadação)	Hab	Taxa urb (%)	Per capita
Salvador (3º)	2.211.539	100	79,85
Média			

Fonte: SEI/TCM/IBGE (dados brutos). Cálculo próprio

GRÁFICO 14

Divisão percentual das receitas tributárias para municípios selecionados – Capital – 1996, 1997 e 1998



Fonte: TCM (dados brutos). Cálculo próprio

A arrecadação tributária de Salvador é bastante equilibrada entre as três categorias de tributos municipais analisados (IPTU, ISS e outros).

3.6.3.11 Análise e resumo gráfico por atividade predominante

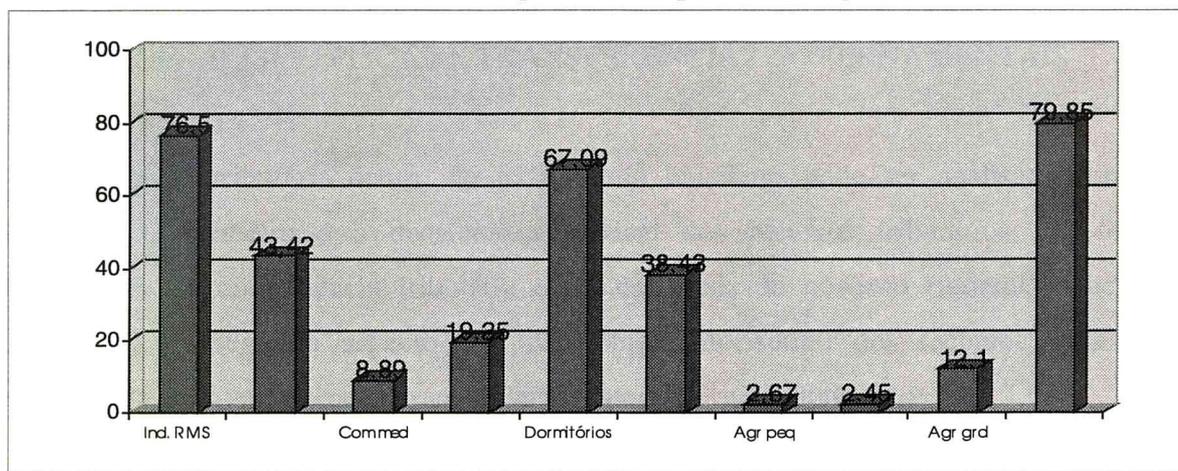
A seguir, resumimos graficamente a receita tributária per capita por tipo de município de acordo com a sua atividade predominante.

Como se pode perceber, as maiores receitas tributárias per capita pertencem a Salvador, os municípios industriais da RMS, os dormitórios, turísticos e industriais do interior.

Os municípios comerciais e agrícolas, de todos os portes, possuem sua receita tributária per capita abaixo da média estadual, ficando os municípios agrícolas com as menores taxas de arrecadação por habitante.

GRÁFICO 15

Receita tributária média dos municípios baianos por atividade predominante – 1996



Fonte: TCM (dados brutos). Cálculo próprio

Como a grande maioria dos municípios baiana é de pequeno porte e com atividade basicamente agrícola, podemos perceber que uma grande parcela dos municípios baianos não conseguem obter receitas próprias significativas.

Outro aspecto é a extrema centralização tributária própria na RMS, tendo em vista que as maiores arrecadações per capita estão localizadas nesta região, sejam municípios industriais, dormitórios ou turísticos.

4 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS *VERSUS* ESFORÇO FISCAL

4.1 FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

A organização tributária dentro do federalismo brasileiro pode ser analisada sob dois aspectos. O primeiro é a distribuição vertical dos recursos tributários, ou seja, a distribuição de competência tributária entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal). O segundo aspecto é a distribuição horizontal dos recursos tributários, patrocinada, geralmente, pelas transferências intergovernamentais.

Para Cossío (1998), a importância maior ou menor de um desses tipos de organização tributária no Brasil está relacionada com a existência de desigualdades regionais. Assim, uma excessiva centralização da arrecadação tributária pela União, caracterizando uma fraca distribuição vertical das receitas tributárias e uma ampla divisão horizontal dos recursos, com critérios inversamente proporcionais à arrecadação própria, renda, etc., é um mecanismo para reduzir a desigual arrecadação dos tributos pelas regiões do país, provocando, teoricamente, um maior desenvolvimento das regiões mais atrasadas e uma melhor divisão vertical da arrecadação própria no longo prazo.

Sem entrar no mérito se este mecanismo diminui ou não as desigualdades regionais, o objetivo deste capítulo é a análise se as transferências intergovernamentais têm provocado exatamente um efeito contrário ao desejado, ou seja, o aumento das transferências intergovernamentais para os municípios baianos tem provocado uma diminuição da arrecadação própria (redução do esforço fiscal para a arrecadação dos tributos de competência própria).

4.2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS *VERSUS* ESFORÇO FISCAL

Postula-se que a utilização do sistema de transferências intergovernamentais, como forma de compensação da insuficiência financeira (ou baixa capacidade tributária) das unidades

inferiores de governo, inibiu o seu esforço fiscal de arrecadação e gerou incentivos para a expansão das despesas custeadas pelas transferências intergovernamentais.

Argumenta-se também que o baixo peso das receitas tributárias na estrutura de financiamento dos governos locais determina o desinteresse desses níveis de governo para explorar de forma adequada as suas bases de tributação.

A literatura tem diversas opiniões sobre estas hipóteses, sendo a mais recorrente a posição de que o aumento das transferências do FPM desestimula a arrecadação tributária própria dos pequenos municípios.

Para Cossío (1998, p. 101), base teórica deste capítulo, “a avaliação dos efeitos das transferências intergovernamentais sobre o comportamento fiscal das unidades receptoras mostrou como o marco que regulamenta as relações financeiras entre níveis de governo incentiva comportamentos fiscais irresponsáveis dos administradores públicos estaduais e municipais, os quais se expressam na pouca preocupação em elevar as receitas tributárias próprias e na expansão do gasto público local”.

Arraes (1998, p. 13) têm a mesma opinião sobre o assunto:

“O fato é que os esforços feitos pela União e Estados em direção ao equilíbrio fiscal não está sendo acompanhado pelos municípios, os quais permanecem insensíveis à premente necessidade de adotarem políticas fiscais austeras, talvez por contarem com os benefícios das transferências constitucionais, garantidos a partir da Constituição de 1988, que desestimularam muitos municípios a expandir suas fontes próprias de receitas”.

Clementino apud Neto ([199?], 33) identifica fatores políticos na ineficaz arrecadação dos tributos locais:

“Além do problema da base produtiva dos municípios nordestinos (especialmente os pequenos), ressalta outro fator restritivo sob a ótica da capacidade de arrecadação própria, qual seja o ‘caronismo fiscal’ Este consiste em uma falta de ‘vontade política’ dos governantes locais em efetivar a potencialidade dos instrumentos tributários que

dispõem, haja vista o “alto custo político dessa iniciativa em relação aos provenientes de transferências de outras esferas do governo”.

Clementino (idem) também destaca a ausência de uma estrutura técnico-administrativa como agravante das dificuldades de arrecadação por parte dos municípios nordestinos.

Na verdade, a ausência de uma estrutura técnico-administrativa para a arrecadação dos tributos poderia ser classificada como uma conseqüência da má vontade política para a arrecadação dos tributos locais ou também uma conseqüência do pouco tempo de existência dos municípios criados a partir de 1988⁶.

Giffoni (1987, 17) atribuem o mau desempenho da carga tributária do IPTU, o segundo imposto local mais importante, à fragilidade das administrações tributárias dos governos locais e à vulnerabilidade política das administrações municipais a pressões dos contribuintes, especialmente nas pequenas e médias cidades.

Para uma primeira análise, verificaremos o índice de esforço fiscal para os municípios brasileiros. Esforço fiscal pode ser entendido como a efetivação da arrecadação da base tributária potencial do município. Quanto mais próximo a arrecadação efetiva da arrecadação potencial, maior o esforço fiscal.

Cossío calculou o esforço fiscal dos municípios das capitais e do interior no Brasil para o período 1970/85, conforme podemos verificar nas tabelas 23 e 24, respectivamente.

Para os municípios brasileiros, Cossío (1998) identificou uma relação inversa entre participação das transferências na receita total e esforço fiscal. Pelo gráfico 16, podemos verificar que para a maioria dos municípios, quanto maior a receita proveniente das transferências, menor o esforço fiscal.

⁶ Segundo Gomes e Mac Dowell (1997), no período de 1985 a 1997 foram criados 1.403 municípios, um crescimento de 34,2%. O Sul e o Nordeste foram as regiões que mais criaram municípios a partir de 1984, sendo 405 novos municípios no Sul e 402 municípios no Nordeste. Para o Nordeste, 63,18% dos novos municípios possuem menos de 10.000 habitantes.

Para os municípios das capitais, a posição de Salvador pode ser considerada satisfatória, com performance nos mesmos níveis das capitais do Sul/Sudeste (Tabela 23), ficando acima do nível nacional, mas com performance ligeiramente decrescente entre os anos de 1970 e 1985.

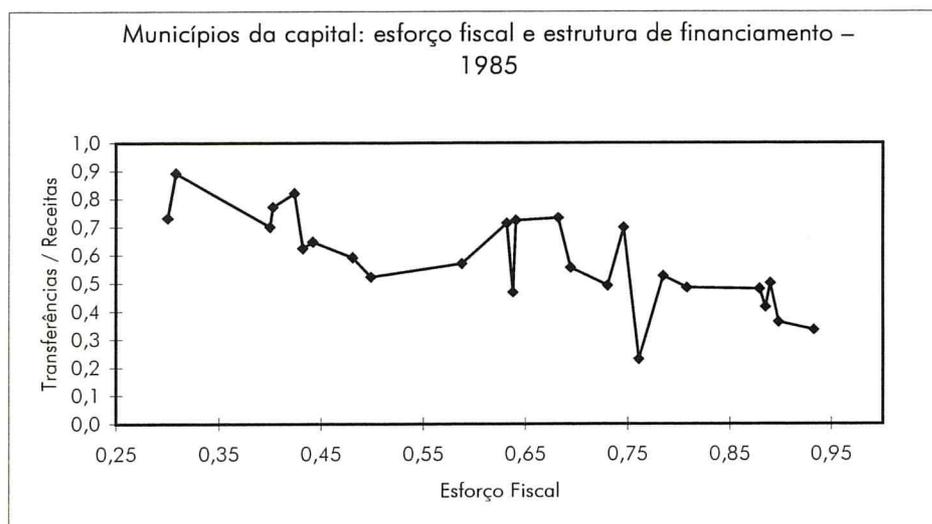
É importante verificar que durante o período 1970/1985, o índice de esforço fiscal mostrou-se declinante, tanto para as capitais como para o índice agregado dos municípios.

TABELA 23
ESFORÇO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITALS — 1970/85

	Municípios da capital			
	1970	1975	1980	1985
Brasil	0,657	0,652	0,646	0,640
Santa Catarina	0,937	0,936	0,934	0,933
Paraná	0,904	0,902	0,900	0,898
Mato Grosso do Sul			0,892	0,890
São Paulo	0,892	0,890	0,877	0,885
Espírito Santo	0,887	0,884	0,882	0,879
Bahia	0,819	0,815	0,812	0,808
Goiás	0,798	0,794	0,788	0,785
Rio de Janeiro		0,770	0,756	0,761
Sergipe	0,760	0,755	0,750	0,746
Rio Grande do Sul	0,745	0,740	0,735	0,730
Pernambuco	0,711	0,705	0,700	0,694
Paraíba	0,700	0,694	0,688	0,682
Roraima	0,661	0,641	0,648	0,641
Minas Gerais	0,658	0,651	0,645	0,638
Mato Grosso	0,652	0,645	0,638	0,632
Alagoas	0,610	0,602	0,595	0,588
Ceará	0,523	0,515	0,507	0,499
Rondônia	0,506	0,497	0,489	0,481
Pará	0,467	0,459	0,451	0,442
Rio Grande do Norte	0,457	0,449	0,440	0,432
Acre	0,450	0,441	0,433	0,424
Piauí	0,430	0,420	0,412	0,403
Maranhão	0,426	0,418	0,409	0,400
Amapá	0,334	0,325	0,316	0,308
Amazonas	0,325	0,317	0,308	0,300

Fonte: Cossío (1998)

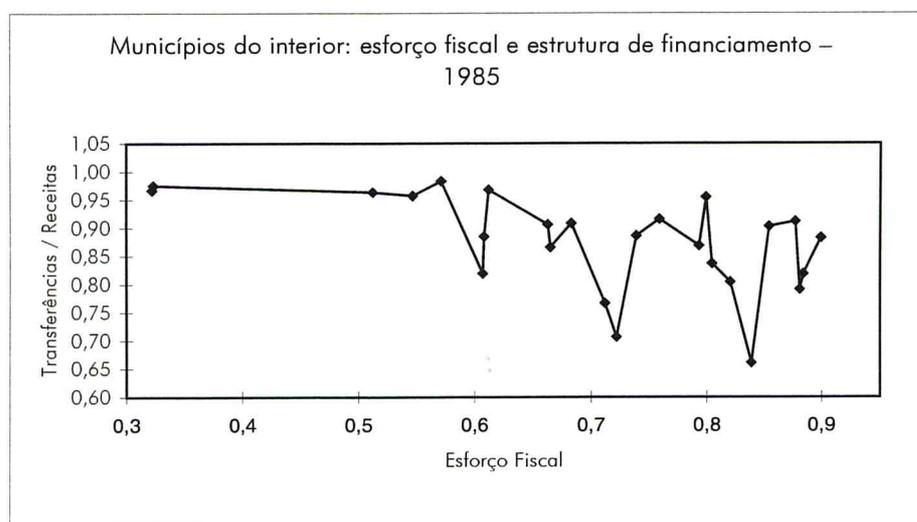
GRÁFICO 16



Fonte: Cossío (1998)

Para os municípios do interior, a posição dos municípios baianos encontra-se em posição desfavorável, sendo o esforço fiscal dos municípios baianos menor do que muitos outros municípios de outros estados do Nordeste, como Pernambuco, Sergipe e Piauí, conforme podemos verificar através dos dados da tabela 24. Se acrescentarmos a este dado, o fato de que existem enormes disparidades na arrecadação dos tributos locais para os municípios baianos, conforme verificamos no capítulo II, chegamos à conclusão de que uma grande quantidade de municípios na Bahia possui reduzido esforço fiscal, já que o dado encontrado na tabela 24 é uma média dos municípios baianos.

GRÁFICO 17



Fonte: Cossío (1998)

TABELA 24
ESFORÇO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR — 1970/85

	Municípios do interior			
	1970	1975	1980	1985
Brasil	0,747	0,731	0,715	0,699
Pernambuco	0,918	0,912	0,906	0,899
Rondônia		0,899	0,892	0,884
Espírito Santo	0,904	0,897	0,889	0,881
Paraíba	0,901	0,893	0,886	0,877
Goiás	0,881	0,873	0,864	0,854
Rio de Janeiro	0,869	0,860	0,850	0,839
Paraná	0,853	0,843	0,832	0,82
Santa Catarina	0,840	0,829	0,817	0,804
Acre	0,835	0,824	0,812	0,799
Mato Grosso	0,830	0,818	0,806	0,793
Rio Grande do Norte	0,802	0,789	0,774	0,759
Mato Grosso do Sul			0,755	0,739
São Paulo	0,770	0,755	0,739	0,722
Rio Grande do Sul	0,762	0,746	0,730	0,712
Amapá		0,720	0,702	0,683
Sergipe	0,720	0,703	0,684	0,665
Pará	0,720	0,701	0,683	0,663
Piauí	0,675	0,645	0,633	0,612
Bahia	0,672	0,652	0,630	0,608
Minas Gerais	0,670	0,651	0,629	0,607
Roraima		0,616	0,594	0,571
Alagoas	0,617	0,600	0,571	0,546
Ceará	0,586	0,562	0,537	0,512
Maranhão	0,407	0,379	0,351	0,323
Amazonas	0,406	0,378	0,351	0,322

Fonte: Cossío (1998)

4.3 ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BAIANOS APÓS 1988

Neste tópico faremos uma análise da hipótese postulada no item anterior para verificar a sua veracidade e aplicabilidade aos municípios baianos.

Primeiramente, verificamos que a Constituição de 1988 ampliou o mecanismo de transferências intergovernamentais, principalmente para os municípios. Uma melhor visualização do aumento das transferências intergovernamentais pode ser verificado com uma comparação entre as Constituições de 1967 e 1988.

QUADRO 3

Repartição das receitas tributárias sob as Constituições de 1967 e 1988

Constituição de 1967	Constituição de 1988
União para Estados	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundo de Participação de Estados ▪ 14% da Arrecadação do IR e de IPI ▪ Fundo Especial ▪ 2% da Arrecadação do IR e do IPI ▪ IUEE, IUM, IULC, IT, 50%, 70%, 40% e 50%, respectivamente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundo de Participação de Estados ▪ 21,5% da arrecadação do IR e de IPI ▪ IPI Proporcional às Exportações ▪ 10% da arrecadação ▪ Impostos que a União instituiu no exercício de competência residual ▪ 20% da Arrecadação ▪ IR Retido na Fonte ▪ Fundos Regionais (FNE, FNO, FCO) ▪ 3% da Arrecadação do IR e do IPI
União para Municípios	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundo de Participação dos Municípios ▪ 17% da Arrecadação do IR e do IPI ▪ IUEE, IUM, IULC, IT, 10%, 20%, 20% e 20%, respectivamente ▪ IR Retido na Fonte ▪ 100% da arrecadação do ITR 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundo de Participação dos Municípios ▪ 22,5% da Arrecadação do IR e do IPI ▪ 50% da Arrecadação do ITR ▪ IR Retido na Fonte
Estados para Municípios	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 20% do ICM ▪ 50% do IPVA ▪ 50% do ITBI 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 25% do ICMS ▪ 50% do IPVA ▪ 25% dos recursos recebidos pelo IPI proporcional às exportações ▪ 25% dos recursos recebidos pelos fundos regionais

Fonte: Afonso, et. ali. (1989).

Nossa análise se restringirá às transferências do FPM. A escolha do FPM entre as diversas transferências correntes da União para os municípios é em decorrência, primeiramente, da importância dessa receita para os municípios do estado da Bahia, representando 90,63% do total das transferências federais para os municípios baianos em 1996, e da abrangência do FPM, pois, nem todos os municípios obtêm receitas das demais transferências federais e/ou estaduais.

Até outubro de 1988, o FPM é constituído por 17% da arrecadação do IR e do IPI. Com a Constituição de 1988, este percentual aumentou para 20%, sofrendo um incremento de 0,5% por ano, até atingir 22,5% em 1993, sendo este o percentual vigente atualmente.

Relacionamos abaixo os tipos de transferências de acordo com dados do TCM e a sua participação no total das transferências para os municípios baianos em 1996.

TABELA 25

Transferências correntes da União por municípios do estado da Bahia - 1996

TIPO DE TRANSFERÊNCIA	VALOR R\$	%
FPM	696.356.858,77	90,63
ITR	3.088.866,04	0,40
IRRF	11.768.298,90	1,53
Fund. Especial	645.742,10	0,08
Royalties	10.092.225,69	1,31
ICMS-L.87/96	1.481.188,30	0,19
DNPM	18.973,91	0,02
Convênios	18.850.656,98	2,45
Outras	26.049.146,82	3,39
TOTAL	768.351.957,52	100,00

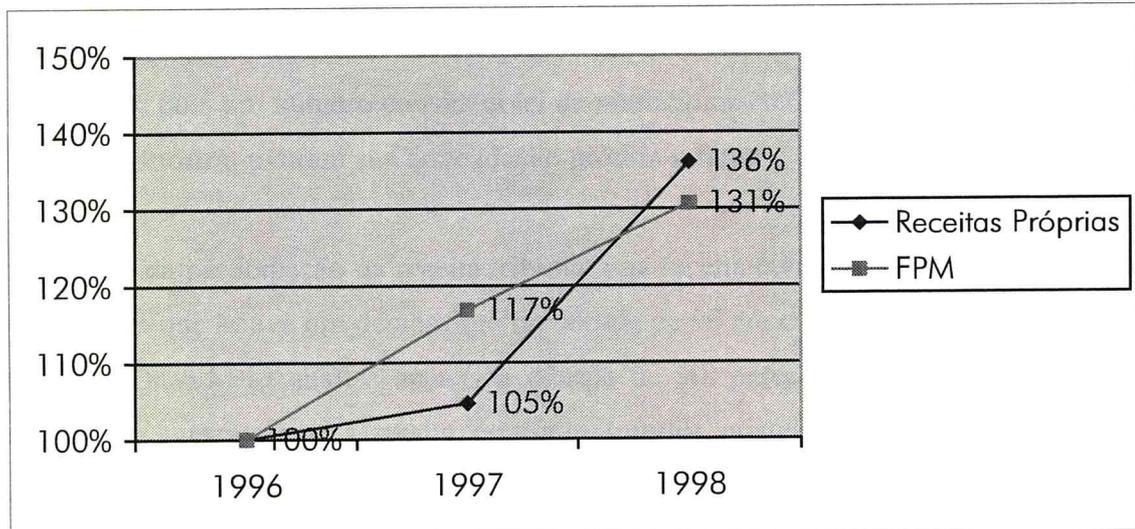
Fonte: TCM - Prestações de Contas/1996. Cálculo próprio

Tomando-se 1996 como referência, em 1997 o aumento na arrecadação das receitas próprias (5%) foi inferior ao aumento das transferências do FPM (17%), mas isso não ocorreu em 1998, quando o esforço fiscal dos municípios foi 36% superior a 1996, enquanto as transferências tiveram um aumento real de 31%. Para os dois anos, o esforço fiscal dos municípios para as receitas próprias foi superior ao aumento das transferências intergovernamentais em cinco pontos percentuais.

Isto indica que para o período analisado (1996-1998), a elevação da arrecadação própria foi superior ao aumento das transferências do FPM, revelando que a hipótese postulada não se confirma para o período. Obviamente o período analisado é muito curto, devido a inexistência de dados, mas já indica uma possível mudança de postura das administrações municipais em relação às suas receitas tributárias próprias.

GRÁFICO 18

Variação das receitas tributárias próprias e transferências do FPM
Municípios da Bahia – 1996 a 1998



Fonte: TCM – Prestações de Conta – 1996, 1997 e 1998.
Cálculo próprio. Valores deflacionados pelo IGP-DI. Ano-base: 1996

Em termos quantitativos, para uma amostra de 394 municípios baianos (foram excluídos os municípios que não prestaram contas em 1996 nem obtiveram receitas de transferências no período 1996-1998), verificamos que no período 96-98, 107 municípios tinham suas receitas tributárias menores que em 1996. Este resultado foi pior em 1997, quando 144 municípios arrecadaram menos em 1997 do que em 1996. Podemos dizer, corroborando o gráfico acima, que, em relação ao número de municípios, houve uma queda na arrecadação das receitas próprias em 1997, com uma recuperação em 1998.

TABELA 26

Comparações da receita tributárias própria e transferências do FPM do ano de 1996 com os anos de 1997 e 1998 (Ano-base: 1996)

	Receitas Tributárias Próprias				Transferências do FPM			
	1997		1998		1997		1998	
	Municípios	%	Município	%	Municípios	%	Municípios	%
< 1996	144	36,6%	107	27,2%	33	8,4%	21	5,3%
> 1996	250	63,4%	287	72,8%	361	91,6%	373	94,7%

Fonte: TCM – Prestações de Conta – 1996, 1997 e 1998. Cálculo próprio.
Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Em relação às transferências da União, em 1997, 33 municípios obtiveram transferências inferiores a 1996, enquanto em 1998 este número foi de 21 municípios.

Apesar dessa recuperação em 1998, a tabela 26 indica que a elevação da receita própria em comparação com o aumento das transferências do FPM não foi uniforme para todos os municípios, pois um número considerável de municípios (107 em 1998), correspondendo a 27,2% da amostra, tiveram sua arrecadação própria inferior a 1996.

Na análise da participação da receita tributária na receita corrente dos municípios baianos, verificamos que houve um decréscimo na década de 90 em comparação com as décadas de 70 e 80. Quando se analisa apenas a década de 90, percebemos um aumento bastante expressivo, mesmo que a média continue inferior quando se compara com décadas passadas.

Se levarmos em consideração que houve um aumento da receita corrente em decorrência das transferências intergovernamentais, verificamos que o aumento da receita tributária foi superior ao aumento das transferências, para que o índice da participação da receita tributária na receita corrente se elevasse.

TABELA 27

Participação da receita tributária na receita corrente – 1970/90

	Município da capital							
	1970	1975	1980	1985	1990	1996	1997	1998
Bahia	0,46	0,50	0,55	0,33	0,34	0,46	0,35	0,42
	Municípios do interior							
	1970	1975	0980	1985		1996	1997	1998
Bahia	0,11	0,11	0,12	0,06		0,03	0,07	0,06

Fonte: Cossío (1998). Os dados para 1996, 1997 e 1998 são cálculos próprios.

Concluindo, verificamos que, diferentemente do que foi encontrado por Cossío (1998), na análise do período de 1970/1985, para o período 96-98, há indícios de um possível aumento na arrecadação própria para os municípios baianos, mesmo que haja grande divergências nesta atitude por parte dos municípios baianos.

Obviamente, o período de análise é muito curto (três anos, devido à inexistência dos dados para os anos anteriores), mas estudos futuros poderão deixar mais claros os rumos desta tendência da arrecadação tributária dos municípios baianos.

5 CONCLUSÃO

A análise, neste trabalho, dos fatores que afetam a arrecadação das receitas tributárias dos municípios baianos permite as seguintes conclusões:

Se por um lado, verificamos que os municípios baianos apresentam um baixo esforço fiscal, sendo de 60,8% para os municípios do interior (Cossío, 1998), indicando uma ineficiência na arrecadação tributária, por outro, a estreita base tributária de grande parcela dos municípios baianos, principalmente os agrícolas de pequeno e médio porte, permite concluir que ambos os fatores, tanto sociais como econômicos, influenciam no nível de arrecadação dos tributos locais.

Conforme verificamos no capítulo II, municípios agrícolas e comerciais possuem menos condições de obter receita tributária do que os municípios industriais, turísticos e dormitórios. Isto é ocasionado pelo perfil dos tributos municipais, baseados em um ambiente basicamente urbano, com predominância de atividades industriais, de serviços e renda per capita elevada, que beneficiam os municípios com estas características econômicas. Estes fatores fazem com que haja uma enorme disparidade de composição de perfis tributários municipais na Bahia, indo desde municípios industriais com elevada receita tributária até pequenos municípios agrícolas com reduzida receita tributária.

Entre os fatores econômicos, a atividade predominante no município (indústria, serviços e turismo) juntamente com o tamanho do PIB local é o fator mais relevante para a arrecadação tributária local. Como a atividade industrial na Bahia se concentra na RMS, os municípios localizados nessa região acabam por absorver parcela substancial da receita tributária municipal do estado.

Em relação às transferências do FPM, a análise do período 1996-1998 não indicou haver correlação entre aumento das transferências intergovernamentais e redução do esforço fiscal. Como o período analisado foi muito curto, devido à disponibilidade dos dados, e não foi realizado nenhum cruzamento da análise com outros períodos anteriores, não se pode tirar maiores conclusões. A respeito deste assunto, um estudo mais detalhado e profundo, no futuro, poderia elucidar a questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Rui de Brito A. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. *São Paulo em Perspectivas*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 10, nº 3, p. 3-10, 1996.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 05, nº 10, p. 3-36, dez. 1998.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues (et. al.). *Tributação no Brasil: características marcantes e diretrizes para a reforma*. [S.l], [S.n], [199?]. Disquete.
- ALÉM, Ana C, GIMBIAGI, Fábio. *As finanças municipais na década de 90: o caso da cidade do Rio de Janeiro – Retrospecto e simulações para 1997/2000*. Capturado em 23 jul 1999. Online. Disponível na Internet <http://federativo.bndes.gov.br>.
- ANDREOTTI NETO, Nello. *Código Tributário Nacional: atualização de acordo com a nova Constituição*. São Paulo: Rideel, 1991.
- ARAÚJO, A, SILVA, CONSIDERA. *Transferências de impostos aos Estados e Municípios*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.
- ARRAES, Ronaldo A, LOPES, Carlos Magno. *Irresponsabilidade fiscal, pacto federativo e finanças municipais*. [S.l], [S.n], [199?]. Disquete.
- BADARÓ, Raymundo José Alves. *Diferenciação dos fatores associados com as finanças municipais: o caso dos municípios do Estado da Bahia*. Salvador: UFBA/FCE, 1984, Dissertação (Mestrado em economia) - Universidade Federal da Bahia.
- BNDES. *Receita tributária municipal: evolução recente e comparações internacionais*. Secretaria para Assuntos Fiscais. Capturado em 23 jul 1999. Online. Disponível na Internet <http://federativo.bndes.gov.br>.

- BNDES. *Descentralização e desenvolvimento local*. Capturado em 23 jul 1999. Online. Disponível na Internet <http://federativo.bndes.gov.br>.
- BORDIN, Luís Carlos Vitali. *Reforma Tributária: avaliação da proposta do Ministério da Fazenda*. Porto Alegre: Divisão de Estudos Econômico-Tributários, 1988.
- BRASIL. *Carga Fiscal no Brasil*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 1997.
- BRASIL. *Carga Fiscal no Brasil*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 1998.
- BRASIL. *Carga Fiscal no Brasil*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 1999.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Sistema Tributário: características gerais, tendências internacionais e administração*. Brasília: ESAF, 1994.
- BRASIL. *Um perfil da administração tributária brasileira*. Brasília: ESAF, jul. 1995.
- BREMAEKER, François E. J. de. Mitos sobre as finanças dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 41, nº 212, 1994.
- BREMAEKER, François E. J. de. Perfil das receitas municipais. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 41, nº 213. p. out./dez. 1994.
- BREMAEKER, François E. J. de. As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 44, n. 221, p. abr./dez. 1997.
- BREMAEKER, François E. J. de. *Perfil das receitas tributárias dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: IBAM, 1995. (Estudos especiais; 7).

- BREMAEKER, François E. J. de. *Evolução das finanças municipais no período 1989/1995*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- BREMAEKER, François E. J. de. *Impactos das propostas de reforma tributária nas finanças municipais.*, Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- BREMAEKER, François E. J. de. *O futuro dos municípios com a reforma tributária: o que acontecerá com as transferências constitucionais*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- CARNEIRO, Isaac Newton. Rumos e perspectivas dos municípios. *Conjuntura e Planejamento*. Salvador: SEI, nº 34, p. mar./1997.
- COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro.* Rio de Janeiro: BNDES, 1998. (21º Prêmio BNDES de Economia).
- FERREIRA, Benedito. *A história da tributação no Brasil: causas e efeitos*. Brasília: S.n., 1986.
- GOMES, Gustavo Maia, DOWELL, Maria Cristina Mac. Os Elos Frágeis da Descentralização: Observações sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros, 1995, In: Encontro Nacional da ANPEC, 25. *Anais...* Recife: ANPEC, 1997. v. 2.
- LAVINAS, L., MAGINA, M, M. C. SILVA, *Federalismo e Regionalização dos Recursos Públicos*, Brasília: IPEA, [199?]. (IPEA. Texto para Discussão 369).
- LIMA, Antonio Aquilino de Macedo. *Nordeste: finanças municipais e urbanização*. Fortaleza: BNB, 1977.
- LINHARES, Josapht. *A reforma tributária e suas implicações nas finanças dos estados e municípios*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

- LONGO, Carlos Alberto. *Caminhos para a reforma tributária*. São Paulo: FIPE/Pioneira, 1986. Capítulos VI: Finanças em municípios selecionados; VII: O IPTU com fonte de recurso municipal.
- LONGO, Carlos Alberto. Considerações sobre a distribuição de encargos e de receitas entre as esferas de governo in Eris, Claudia Cunha Campos (et. al.) *Finanças Públicas*. São Paulo: Pioneira/FIPE, 1983.
- LONGO, Carlos Alberto, LIMA, J. C. O IPTU como fonte de recursos a nível municipal: aspectos de eficiência e equidade. *Revista Brasileira de Economia*. [S.l.]. v. 36, n. 1, p. 85-102, jan./mar., 1982.
- MAHAR, D. J. *Federalismo Fiscal no Brasil: a experiência histórica*. In REZENDE, F. et. ali. *Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo*, [S.l.], [S.n], 1976.
- MARINHO, Emerson Luís Lemos, MOREIRA, Aldemir Freire. *Esforço fiscal e carga tributária potencial dos estados do Nordeste*. [S.l.], [S.n], [199?]. Disquete.
- MEIRELES, Hely Lopes. *Finanças Municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- NALIN, Irineu, BIAVA, Adriano. Finanças municipais, *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, 1995, v. 42. N. 217. p. out./dez.
- NETO, Leonardo Neto [et. ali.]. *Descentralização e finanças municipais no Brasil: uma análise regional da gestão de recursos*. [S.l.], [S.n], [199?]. Disquete.
- NOGUEIRA, H. SIMÕES, J. G, ALMEIDA, M. A. *Experiências Inovadoras em Questão Municipal*, São Paulo: Polis, 1997.
- OLIVEIRA, J. T, LIMA, J. C. S. *Incidência dos impostos municipais e uma avaliação das transferências de recursos federais: o caso dos municípios das capitais*. [S.l.], [S.n], [199?]. Disquete.

RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1997.

RIBEIRO, Sônia Pereira. O perfil diferenciado das cidades da Bahia. *Bahia: Análise e Dados. Retrospectiva 1997 e Perspectivas*. Salvador: SEI, v. 7, nº 3, p. dez-1997.

SEI. *Bahia em números*. Salvador: SEI, 1999.

SEI. *Cidades da Bahia*. Salvador: SEI, 1995. ((Série Estudos e Pesquisas, 35).

SEI. *Crescimento populacional 1980-1996*. Salvador: SEI, 1998. (Série Estudo e Pesquisas nº 39).

SEI. *Perfil Financeiro dos Municípios Baianos*. Salvador: SEI, 1998.

SERRA, José, AFONSO, José Roberto Rodrigues. Finanças Públicas Municipais: Evolução, Reforma Constitucional e Perspectivas. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v. 36, nº 163, p. 32-42, out-dez/1989.

SERRA, José Serra, AFFONSO, José. Finanças Públicas Municipais: Trajetórias e Mitos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, nº 10/11, p. out-nov/91.

SIMONSEN, Mario Henrique. O princípio federativo no Brasil. In: MATTOS, Filho, Ary Oswaldo. *Reforma Fiscal: coletânea de estudos técnicos*. São Paulo: DBA, [1993].

VARSAÑO, Ricardo. O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, n. 7. [S.l], [S.n].

VARSAÑO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro, IPEA, 1996. (texto para discussão no. 405).

TCM. *Informações Municipais*. Salvador: TCM, 1996.

TCM. *Informações Municipais*. Salvador: TCM, 1997.

TCM. *Informações Municipais*. Salvador: TCM, 1998.