

## SISTEMA TRIBUTÁRIO E DECISÕES POLÍTICAS LOCAIS

Maria Tereza Miceli KERBAUY\*

---

*RESUMO: Este artigo pretende mostrar que a perda da autonomia municipal não se restringe apenas aos elementos vinculados à reforma tributária, mas possui raízes mais profundas, que se estendem à própria forma pela qual se organizou o sistema político brasileiro pós - 64.*

*UNITERMOS: Sistema tributário; decisões políticas locais; centralização política; descentralização política; reforma tributária; federalismo; esferas de governo; mudanças institucionais.*

---

### INTRODUÇÃO

A discussão que hoje se tornou comum em amplos setores políticos, a respeito da função dos municípios\*\* e sua relação com as outras esferas de Governo, nos levou a refletir a respeito de algumas características básicas do sistema político brasileiro pós - 64 e as conseqüências de sua organização para o poder político local.

Não se trata apenas de levar em conta as queixas quanto ao funcionamento do federalismo, nem das reivindicações regionalistas ou municipais, mas trata-se de pensar o Município como a esfera de Governo mais próxima da população e portanto a mais apta a responder e solucionar os problemas e as pressões da mesma.

A discussão a respeito da fraqueza do Município e a excessiva centralização (esquema desigual de repartição entre os poderes) não é recente e perpassa toda a nossa história política. As análises mais significativas da fraqueza institucional do Município se concentram na relação e depen-

dência do coronelismo\*\*\*, cujo fenômeno está muito bem relatado neste trecho: "As autoridades do centro, os políticos que precisam dos votos do interior, valem-se da intermediação do coronel, cujo reduto é o Município. Este não é encarado como unidade político-administrativa prestadora de serviços. Suas competências legais, por exemplo, no terreno financeiro não são amplas. Na prática, são ainda mais mutiladas por ação e omissão. Só se consegue coisas para o Município quando se têm os favores da máquina central — do Estado ou da União —, mas para consegui-lo é preciso que o coronel apóie o Governo. O Município fraco precisa do coronel e o coronel precisa do Governo, e enquanto precisar apoiará o partido governante. Por isso, não é conveniente, na lógica dos poderes que controlam o Governo, ter localidades fortes e autônomas. . . Portanto, fraqueza municipal não é incompatível com poder local forte. Por isso, os coronéis são fortes, é preciso fazê-los dependentes do Governo, tornando os municípios fracos". (4:88)

---

\* Professora Assistente do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia — Instituto de Letras, Ciências Sociais e Educação — UNESP — 14800 — Araraquara — SP — Brasil.

\*\* Ver por exemplo a "Carta de Ribeirão Preto" — Documento elaborado pelo 25.º Congresso de Municípios, realizada em maio de 1981.

\*\*\*.Obra clássica a esse respeito é *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Vitor Nunes Leal.

O coronelismo e o poder local começaram a se enfraquecer, a partir do momento em que foram atingidos por uma série de mudanças tais como a urbanização, o crescimento demográfico, a integração física do País, a expansão do mercado interno e a industrialização, cujos efeitos foram atenuados nas pequenas cidades do interior. No entanto, apenas estas modificações não teriam sido suficientes para exterminar com o coronelismo, se elas não fossem reforçadas por mudanças de caráter institucional.

A Constituição de 1946 teve como princípio constitucional básico a autonomia municipal. A única possibilidade de intervenção legal do Estado nos municípios estava estipulada no art. 23. Os Estados não intervirão nos municípios senão para lhes regularizar as finanças quando:

I — se verificar impontualidades no serviço de empréstimos garantidos pelo Estado;

II — deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

Em todos os demais casos, o prefeito era responsável somente perante a Câmara, a qual podia também rejeitar seus votos. Ampliaram-se, nessa época, os poderes de tributação local e foi estabelecido um sistema de partilha de impostos (Participação do município em tributos federais e estaduais).

A vitória do movimento de março de 64 ocasionou modificações profundas no sistema político brasileiro, com repercussões diretas na instituição municipal. O objetivo do combate à inflação, à subversão e à corrupção, e a ênfase dada ao processo de desenvolvimento do País trouxeram como conseqüência um exacerbamento do Poder Executivo, face aos demais poderes e, portanto, maior centralização do processo político. A preocupação com a eficiência e a racionalidade veio acompanhada de uma profunda descon-

fiança das atividades e instituições políticas tradicionais, no que diz respeito ao município. Embora a estrutura básica houvesse sido mantida, grandes modificações foram introduzidas restringindo a autonomia municipal, aumentando os casos de intervenção no município, reformando o sistema tributário para fazê-lo mais diretamente dependente dos fundos transferidos e estabelecendo condições que limitaram o emprego dos recursos a ele atribuídos sob a forma de fundos especiais. Os municípios viram-se, também, obrigados a prestar contas de modo rigoroso, das suas despesas. Essas exigências visavam orientar a alocação de recursos para o quadro prioritário da política de desenvolvimento do Governo Federal, evitando emprego indevido dos recursos escassos. O Tribunal de Contas da União encarregou-se de estabelecer, detalhadamente, as exigências na prestação de contas que, se não fossem atendidas, acarretariam a suspensão do fundo. Muitos municípios, dada a falta de pessoal treinado e de assistência técnica, revelaram-se incapazes de atender a essas exigências e tiveram suas quotas suspensas. Exigiu-se do município decisões cada vez mais técnicas, levando a modificações graduais, no estilo da política local.

Como o município tem funcionado tradicionalmente para elaborar “produtos políticos”, e não propriamente para prestar serviços à sua comunidade, e ainda, como as expectativas de seus membros mantêm-se em níveis bastante baixos, não contava a administração municipal com a existência de um corpo burocrático altamente capacitado. Seu recrutamento era orientado na maioria das vezes por interesses políticos não podendo as prefeitoras contar com pessoal preparado.

Como exemplo desta deficiência pode-se citar a elaboração dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

O Governo pós - 64, partindo do pressuposto que a falta de um planejamento local era responsável pela má aplicação dos recursos municipais, exigiu que todos os municípios elaborassem seus Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), sem os quais nenhum recurso de ordem federal ou estadual seria concedido. “Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao Município que não possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, aprovado, após 3 (três) anos de vigência desta lei”. A idéia era de que a partir destes planos se criaria uma mentalidade administrativa racional “uma adequada aplicação das verbas disponíveis e disso resultasse uma urbanização controlada” (1:172). Na realidade estes planos ou foram engavetados ou se transformaram em meros códigos de obra.

Mesmo que existissem planejadores com formação profissional qualificada ou com expediente político para discutir questões fundamentais como o uso do solo, os fluxos de transporte coletivo, etc., dada a organização político-administrativa dos municípios, a redistribuição dos bens públicos e os subsídios escapam ao controle dos mesmos, tornando completamente sem efeito as suas propostas e diagnósticos.

## II — REFORMA TRIBUTÁRIA

Dentre as mudanças de caráter institucional mais significativas, na busca de maior eficiência e responsabilidade dos governos locais distingue-se a reforma introduzida no sistema tributário em fins de 1966, inclusive a substituição do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Esta reforma fez com que os municípios passassem a depender de modo quase que absoluto de recursos transferidos das outras esferas de Governo, basicamente da União. Houve portanto uma forte centralização da competência tribu-

tária em mãos da União em detrimento dos Estados e Municípios. Além disto manifestou-se a tendência ao enfraquecimento tributário das regiões e sub-regiões mais pobres, havendo fortalecimento das mais industrializadas e desenvolvidas.

Se examinarmos a evolução do sistema tributário brasileiro, verificamos que as mudanças nele introduzidas correlacionam-se, de modo direto, com transformações profundas no sistema político maior. O volume e a forma de participação dos municípios no total dos recursos arrecadados pela Nação, têm sido condicionados pela percepção da estrutura de poder dominante quanto ao papel que compete à unidade de governo local.

A reforma introduzida pela Constituição de 1946, visou fortalecer as finanças municipais por meio de uma discriminação de rendas que lhe era bastante favorável. A competência tributária de cada uma das esferas de governo estava fixada rigorosamente. Aos municípios foram reservadas cinco espécies de impostos: a) predial e territorial urbano; b) licença; c) indústria e profissões; d) diversões públicas; e) atos de sua economia ou assuntos de sua competência. Cabia ainda aos municípios lançar contribuições de melhoria, cobrar taxas e arrecadar quaisquer outras rendas resultantes do exercício de suas atribuições e da utilização dos serviços no município.

A tais medidas, juntou-se a de participação do município em certos impostos cobrados pela União e pelo Estado. Assim 10% do total do imposto sobre a renda arrecadada pela União eram divididos em partes iguais pelos municípios, com exceção dos municípios capitais considerados já suficientemente ricos. E 12% do imposto único federal sobre lubrificantes e combustíveis, de minerais, energia elétrica, também destinavam-se ao município, segundo critérios relacionados com a área, população e consumo. Quanto à arrecada-

dação estadual de impostos, exceto a do imposto de exportação, que excedesse, em município que não o da Capital, o total das rendas municipais, o Estado deveria devolver-lhe anualmente 20% do excesso arrecadado. Ainda 40% dos novos tributos que fossem cobrados pela União e pelo Estado deveriam, também, voltar ao município em que se houvesse realizado a cobrança.

Apesar de toda a legislação favorável, o município continuou a contar com poucos recursos. Seus problemas tornaram-se maiores quando, por consequência da inflação que o País atravessava, o Tesouro Nacional transformou-se em mau pagador. A crise atingiu, principalmente, os municípios menos desenvolvidos, que tinham na cota de Imposto de Renda a sua maior fonte de riqueza. Os Estados, por sua vez, raramente cumpriam com a obrigação de fazer retornar aos municípios os 20% do excesso arrecadado.

Tais condições facilitaram o caminho para a reforma que se inicia com a Emenda Constitucional n.º 18 (Código Tributário Nacional), depois incorporada à Constituição de 1967. Desde 1964 o sistema político nacional vinha sofrendo uma série de transformações profundas. As novas forças políticas no poder, orientadas, entre outras coisas, para a modernização e racionalidade, utilizaram-se do sistema tributário para introduzir as modificações desejadas. A instituição do ICM pretendeu nas concepções dos Ministros Campos-Bulhões estabelecer um novo pacto político a nível local, permitindo a emersão de novas elites com mais treinamento administrativo e com mais perspicácia na formulação de comportamentos políticos locais. O Município, no entanto, foi o mais atingido no processo. Perdeu

três dos impostos que anteriormente lhe competiam, entre eles o de indústria e profissões — a sua principal fonte de receita tributária, arrecadada localmente. Para os municípios ficaram os impostos sobre propriedade predial e territorial urbana e o sobre serviços de qualquer natureza. A reforma tributária provocou a excessiva concentração dos recursos tributários em mãos da União, redução da competência tributária, redução do montante de recursos próprios, gerando elevado grau de dependência e recursos transferidos.

O poder de tributar a propriedade rural passou para a competência da União, embora o produto da arrecadação desse imposto continuasse pertencendo ao município onde se localizassem as propriedades\*. A diminuição da competência local para arrecadar tributos foi compensada por um aumento da participação do município em impostos arrecadados pelo Estado e pela União. Assim, 20% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias pertencentes aos estados deveriam ser devolvidos aos municípios\*\*. Continuava cabendo-lhe, também, parte do imposto federal sobre a renda, embora a porcentagem anterior de 15% houvesse sido reduzida para 10% na Constituição de 1967. Essa parcela e mais 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados também federal, passaram a integrar o Fundo de Participação dos Municípios.

Para o Fundo de Participação dos Municípios, tendo em vista os aspectos negativos de experiência anterior, buscou-se um novo critério de distribuição, fazendo com que o montante das cotas tivesse por base a população do município. A entrega das cotas deveria ser automática, por meio de estabelecimentos oficiais de crédito e independente de autorização

\* Em decorrência disto, muitos municípios passaram a aumentar sem real necessidade o seu perímetro urbano, pois os impostos seriam recolhidos diretamente pelo município.

\*\* Esta cota posteriormente sofreu variações.

orçamentária. Visava-se com isso eliminar delongas burocráticas e a intervenção de fatores políticos na distribuição. Para que os municípios pudessem contar realmente com as cotas, deveriam cumprir, de modo rigoroso, as determinações legais a respeito da aplicação de recursos e prestação de contas\*.

Em 30 de dezembro de 1968, novas modificações ocorreram, reduzindo de 10 para 5% a porcentagem do imposto sobre a renda e produtos industrializados a ser partilhada pelos municípios. Além disso, o Fundo era agora considerado dinheiro federal transferido para os municípios e, portanto, passível de inclusão no orçamento da União. Na raiz dessas modificações encontra-se a idéia de que os governos municipais, na sua maioria, são incapazes de dirigir o município com um mínimo de competência e de moralidade política.

Em vista disso, muitas das funções e serviços dos municípios, passaram a ser preenchidos pelo Estado e pela União. A presença do Estado e da União na prestação de serviços municipais, passou a funcionar como instrumento de manipulação eleitoral\*\*.

Aparentemente as novas realidades tributárias implicaram em maior autonomia do município no tocante aos serviços locais rotineiros, tornando-os menos dependentes dos grupos políticos locais. Mas na medida em que os municípios cresceram e aumentaram as suas necessidades, a dependência se consolida principalmente para com o Governo Federal que é chamado a financiar as reformas urbanas exigidas por este crescimento. A is-

to acrescentaram-se os mecanismos políticos e legais garantidores de amplas maiorias políticas, que manteriam a situação governista na vida local, aliados aos outros mecanismos de submissão do poder local ao centro político.

### III — MUDANÇAS POLÍTICAS

Não foram, portanto, apenas as mudanças introduzidas no sistema tributário per si que diminuíram a autonomia municipal. Acrescentam-se a elas, as mudanças no sistema político brasileiro: a diminuição da competência do Legislativo, a reforma partidária e o conseqüente enfraquecimento das bases. Tudo isto afetou profundamente o processo decisório a nível local. O município perde o poder redistributivo, que passa a pertencer ao Estado que, por sua vez, o utiliza quase sempre com uma clara intenção manipulativa.

O município como um grupo de interesses de pressão no processo decisório teve sua participação real reduzida na medida em que os grupos deixaram de participar por direito próprio e passaram a participar no processo na medida em que interessava ao Governo e quando por ele convocados. Além disso, houve uma redução e maior controle do fluxo de informações, referentes ao processo decisório, implicando em perda de acesso à informação por parte do público. Quando por exemplo o Legislativo discutia e interferia no orçamento do município, o público se interessava e comparecia às reuniões do Legislativo\*\*\*. Atualmente o orçamento municipal é desconhecido do público, e muitas vezes dos próprios políticos locais,

\* Estas determinações trouxeram inconvenientes, como, por exemplo a obrigatoriedade de se empregar uma parte do F.P.M., em educação (prédios e infra-estrutura escolar). Sendo que não se constituíam muitas vezes nas reais necessidades do município.

\*\* Veja-se por exemplo o "Programa de Cidades Médias".

\*\*\* O Poder Executivo concentra a definição e a determinação do orçamento, castrando o Legislativo de seus poderes, tornando-o um mero instrumento de análise e legislação da proposta orçamentária do Executivo. Não lhe cabe propor, nem executar alterações substanciais.

pois diz respeito ao Tribunal de Contas. O poder relativo dos atores alterou-se, passando o Executivo a centralizar o poder decisório real e, o que é mais importante: “na medida em que o “locus” crítico da decisão passa a ser o Orçamento Executivo, não só o Congresso perde poder, mas o processo de liberação de verbas por ser fragmentado implica em que a barganha a ocorrer nessa fase será mais privada e terá menor cobertura dos meios de comunicação de massa” (3:160), reduzindo-se, portanto, a arena política.

A velocidade com que entraram no cenário político novas variáveis como urbanização, explosão demográfica, marginalismo social de grupos humanos da periferia, níveis de educação e de aspiração das populações interioranas, provocaram o surgimento de uma dimensão “municipal” que precisa ser mensurada como elemento básico no discurso político.

O objetivo destas considerações é mostrar que a maior ou menor autonomia municipal não depende única e exclusivamente da obtenção de maiores recursos financeiros, como alegam a maioria dos

políticos. Na raiz do problema está a própria maneira como o sistema político de pós-64 foi estruturado, isto é, um regime autoritário que visava controlar e conduzir a participação social e política de setores populares urbanos emergentes e que para tanto utilizou todos os meios necessários, os quais implicavam na redução ao mínimo possível da capacidade do poder municipal de agir e conseqüentemente de redistribuir benefícios políticos que fossem contrários aos interesses do regime. Ficando a União com o controle completo sobre as municipalidades, o processo político partidário se impôs de cima para baixo, conduzindo os resultados eleitorais municipais de forma a não fugir das regras governamentais, na tentativa de consolidar e legitimar o sistema político.

Liberar novos recursos financeiros, sem modificar a atual estrutura político-administrativa dos municípios, que por outro lado implica em reformas do modelo político brasileiro, significa continuar no mesmo círculo vicioso, que não fortalece de maneira nenhuma a autonomia municipal.

---

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. — Tax system and local political decisions making. *Perspectivas*, São Paulo, 4: 29-35, 1981.

*ABSTRACT: This article has as its objective to reveal that the loss of municipal autonomy does not restrict itself merely to the aspects relative to tax reform but it probes. Further into the manner in which the Brazilian political system has organized itself since 1964.*

*KEY-WORDS: Tax system; local political decision; political centralization; political decentralization; tax reform; federalism; government spheres; institucional reform.*

---

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BLAY, Eva. — *A luta pelo espaço*. Rio de Janeiro, Vozes, 1979.
2. CINTRA, Antonio Octávio. — A política tradicional brasileira, uma interpretação entre o centro e a periferia. *Cadernos do Departamento de Ciências Políticas, UFMG*, (1), 1974.
3. LIMA JUNIOR, O.B. de. — Mudanças políticas e processo decisório: análise da política orçamentária brasileira. *Dados*, IVPRJ, 14: 141-162, 1977.
4. CINTRA, Antonio Octávio & HADDAD, Paulo Roberto, org. — *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
5. REIS, Fabio Wanderley — Política e políticas: a ciência política e o estudo de políticas públicas. *Cadernos do Departamento de Ciência Política, UFMG*, 4: 167-186. 1977.
6. SANTOS, Wanderley G. dos — *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
7. SÃO PAULO. Lei Organica dos Municípios art. 79, parágrafo único, Serviço de Artes Gráficas, 1967.

### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. BRASIL. Leis, decretos, etc. — Emenda Constitucional n.º 18 de 10-12-65, regulamentada pela Lei 5172 de 25/10/66.
2. BRASIL. Leis, decretos, etc. — Lei Federal 4320/64, Lei Complementar n.º 3 de 7/12/67. Ato Complementar n.º 43 de 29/10/69 que substituiu a Lei Complementar n.º 3, decreto federal n.º 3244, de 5 de julho de 1969, que estabeleceu normas para o

planejamento municipal e criou a Lei Organica dos Municípios.

Recebido p/publicação em 06-05-81