CENSO DEMOGRÁFICO, NOVOS MUNICÍPIOS E REFORMA TRIBUTÁRIA: IMPACTOS SOBRE AS FINANÇAS MUNICIPAIS*

Carlos Roberto Azzoni**
João Yo Isai***

1. Introdução; 2. Substituição dos dados populacionais; 3. Criação de municípios; 4. Reforma tributária; 5. Conclusões.

Avaliação das conseqüências que a substituição dos dados populacionais, a criação de novos municípios e a proposta de reforma fiscal do governo Collor apresentam para as transferências de recursos aos municípios brasileiros.

POPULATION CENSUS, NEW "MUNICÍPIOS" AND TAX REFORM IMPACTS ON THE FINANCIAL POSITION OF BRAZILIAN "MUNICÍPIOS"

This paper evaluates the impacts of the inclusion of new population data, the creation of new "municípios" and the tax reformation to be implemented in Brazil on the federal and state transferences of resources to Brazilian "municípios". In the first case, data from the 1991 population census is substituted for estimates now in use in calculating municipal shares in the other "município's" shares in that amount, and its effects are calculated. Finally, the possible effects of a reformulation in the Brazilian tax system, as discussed presently in the Congress, is estimated.

Palavras-chave:
Fundo de participação dos municípios; finanças municipais; reforma fiscal; novos municípios; censo demográfico.

1. *Introdução*

Para uma grande percentagem dos municípios brasileiros, as transferências, seja através da quota no Fundo de Participação dos Municípios — FPM, federal, ou da quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS, estadual, são a principal fonte de receitas. Mesmo para municípios com arrecadação importante em outras rubricas, o FPM constitui-se em uma fonte significativa de

* Artigo recebido em nov. 1992 e aceito em maio 1993.
** Professor associado da FEA/USP e Coordenador de Planejamento Regional do Governo do Estado de São Paulo. (Endereço: Rua Iguatemi, 107/119 - 01451 - São Paulo, SP.)
*** Assistente técnico de gabinete da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de São Paulo.

recursos. Nesse sentido, é ilustrativa a afirmação da Fecamp[1] de que o FPM para os municípios do interior do estado de São Paulo, chega a representar 20% das receitas orçamentárias.[2]

Para os próximos exercícios fiscais, três elementos importantes terão interferência na redefinição das quotas relativas a cada município, para o cálculo dessas transferências e mesmo para a composição de suas finanças em geral, quais sejam: a incorporação dos resultados censitários no cálculo do rateio do FPM, a criação de novos municípios com existência a partir de 1993 e a reforma tributária apresentada ao Congresso Nacional pelo governo Collor.

Quanto ao FPM, pelo critério de rateio atualmente em vigor, o tamanho da população é o aspecto fundamental, tendo de se assinalar a mudança que acarretará a divulgação do novo censo demográfico pela FIBGE: as estimativas serão substituídas pelos números censitários. A importância desse evento prende-se ao fato de que os resultados censitários, pelo que já se conhece através de divulgações preliminares, apresentaram importantes divergências em relação às estimativas utilizadas, o que promoverá alterações nas quotas municipais. Por outro lado, assistiu-se recentemente a uma escalada de criação de novos municípios, com elevação de um número expressivo de distritos à categoria de município. Esse fato também produz conseqüências sobre as quotas dos municípios já existentes, posto que o montante a ser distribuído continua o mesmo, enquanto o número de unidades beneficiadas aumenta.

Finalmente, discute-se, no presente, o projeto de reforma fiscal apresentado pelo Executivo ao Congresso Nacional. Ainda que se questione a viabilidade de sua aprovação em 1992 e que os aspectos fundamentais para o rateio do FPM deverão ser remetidos à legislação complementar, não resta dúvida de que as mudanças poderão ter importância significativa para as finanças dos municípios brasileiros.

O objetivo do presente trabalho é discutir esses três elementos e avaliar sua importância para as finanças dos diferentes municípios brasileiros. Inicialmente serão discutidos os dois primeiros — substituição dos valores de população e criação de novos municípios, com implicações sobre a distribuição do FPM no contexto da legislação atualmente em vigor. Posteriormente, serão considerados os possíveis impactos da reforma fiscal. Nesse caso, serão analisadas, conjuntamente, as transferências federais e estaduais, além da arrecadação municipal. Embora o interesse seja geral, em alguns aspectos será dado destaque aos municípios paulistas.

O artigo está dividido em cinco tópicos, incluindo esta introdução. Na segunda seção serão avaliados os impactos da introdução dos novos dados censitários sobre as quotas do FPM; em seguida será considerado o efeito da criação dos novos municípios; a quarta seção tratará dos possíveis impactos da reforma fiscal, tanto sobre o montante do Fundo quanto sobre as quotas dos diferentes municípios,

[1] Fecamp. *Reforma Tributária e gasto público em São Paulo.* 1989, p. 24, mimeog.

[2] Para uma amostra de 442 municípios paulistas (aproximadamente 77% do total), observou-se que o FPM apresentava em média 38% de suas receitas totais. Em 101 deles, representava valores superiores a 50% da receita total municipal; em 141 outros, entre 40% e 50%.

incorporando a consideração das transferências estaduais e da arrecadação municipal; finalmente, na última parte constarão as conclusões do estudo.[3]

2. *Substituição dos dados populacionais*

Pela legislação em vigor, o FPM deve receber da União 22,5% do produto da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados a partir de 1993, já que a apropriação estabelecida constitucionalmente é gradativa, com os valores correspondentes aos exercícios de 1991 e 1992 estabelecidos respectivamente em 21,5% e 22,0%.[4] Do total do FPM, 10,0% são destinados aos municípios capitais e os restantes 90,0% aos municípios não-capitais. Entre esses, dois casos são considerados distintamente, conforme a população do município seja maior ou menor que um determinado tamanho P^*.[5] No primeiro caso, participam também do Fundo de Reserva do FPM, cujos recursos são constituídos de 3,6% do FPM (4% dos 90% destinados aos municípios não-capitais).

Tabela 1
Critérios de repartição do FPM

Todos os municípios	22,0% do IPI + I. Renda
A - Municípios capitais	10,0% do FPM
B - Demais municípios não-capitais (de qualquer porte)	86,4% do FPM
C - Municípios de coeficiente 4,0 (com população maior que 156.216 habitantes)	3,6% do FPM

2.1 Parâmetros de distribuição

Conforme disciplina o Decreto-lei nº 1.881/81, os coeficientes individuais de participação (Ci) têm como limites os valores 0,6 (inferior) e 4,0 (superior), cuja variação sofre acréscimos de 0,2 unidades, vinculados a diferenciais crescentes de população. A tabela 2 apresenta o enquadramento dos muncípios por faixa de habitantes (intervalo de classe).

Segundo esse mesmo decreto, no seu art. 91, os limites das faixas serão reajustados sempre que, por meio de recenseamento demográfico geral, seja conhecida oficialmente a população, tendo por referência o recenseamento imediatamente

[3] Este artigo é uma versão simplificada do trabalho com o mesmo título apresentado no Congresso Brasileiro, onde algumas asserções constantes deste texto são adequadamente demonstradas. Para mais detalhes, consultar Azzoni, C. R. & Isai, J. Y. Novos Municípios, Censo demográfico e Reforma Tributária - Impactos sobre as Finanças Municipais. In: *Anais do XIV Encontro Brasileiro de Econometria*. Campos do Jordão, São Paulo, dez. 1992, v. 2.

[4] Apenas como referência, desde 1980 as sucessivas alterações na legislação elevaram esse percentual de 9% aos níveis atuais.

[5] Antes do Censo de 1991, $P^* = 156.216$, devendo esse número aumentar para 191.858 com os dados censitários, caso os números preliminares utilizados sejam confirmados.

anterior.[6] Como esse crescimento no período 1980-91 foi de 22,82%,[7] as novas faixas de população passam a ser as apresentadas na terceira coluna da tabela 2.

Tabela 2
Coeficientes individuais de participação do FPM

Faixa de habitantes (1980)	*Coeficientes (Ci)*	*Faixa de habitantes (1991)*
Até 10.188	0,6	Até 12.513
de 10.189 a 13.584	0,8	de 12.514 a 16.683
de 13.585 a 16.980	1,0	de 16.684 a 20.854
de 16.981 a 23.772	1,2	de 20.855 a 29.196
de 23.773 a 30.564	1,4	de 29.197 a 37.538
de 30.565 a 37.356	1,6	de 37.539 a 45.879
de 37.357 a 44.148	1,8	de 45.880 a 54.221
de 44.149 a 50.940	2,0	de 54.222 a 62.563
de 50.941 a 61.128	2,2	de 62.564 a 75.075
de 61.129 a 71.316	2,4	de 75.076 a 87.588
de 71.317 a 81.504	2,6	de 87.589 a 100.000
de 81.505 a 91.692	2,8	de 100.101 a 112.613
de 91.693 a 101.880	3,0	de 112.614 a 125.125
de 101.881 a 115.464	3,2	de 125.126 a 141.808
de 115.465 a 129.048	3,4	de 141.808 a 158.493
de 129.049 a 141.632	3,6	de 158.494 a 175.175
de 142.633 a 156.216	3,8	de 175.176 a 191.858
Além de 156.216	4,0	Além de 191.858

Obs.: *P** em 1980 = 156.216; P* em 1991 = 191.858.

2.1.1 Municípios não-capitais

Para os municípios não-capitais (qualquer porte) são alocados 86,4% do FPM. Esse montante é distribuído de acordo com a faixa da população em que o município se encontra, a qual define o seu coeficiente *Ci*. O índice do FPM, devido a um município específico (*FPMi*), é dado pela divisão do seu coeficiente pela soma dos coeficientes de todos os municípios brasileiros.

2.1.2 Municípios não-capitais de coeficiente 4,0

Além do recebido, conforme discriminado no item 2.1.1, os municípios não-capitais de coeficiente 4,0 fazem jus a 3,6% do FPM, alocados em um fundo de reserva. Esse fundo, como já se indicou na tabela 1, destina-se aos municípios com população superior a 156.216 habitantes em 1980 e 191.858 em 1991 (dado preliminar). O seu

[6] Na verdade, esse dispositivo já constava da legislação desde 1966, tendo apenas alterada sua redação em 1981, mantida, porém, sua essência.

[7] Dados definitivos do IBGE indicam uma taxa ligeiramente superior à utilizada neste trabalho, ou seja, 23,35%.

rateio é feito com base em dados de população e do inverso da renda *per capita* do respectivo estado. Na tabela 3 são indicados os enquadramentos segundo a população (Fator *F1i*). Quanto à renda *per capita* (Fator *F2i*), municípios pertencentes a estados com a mesma participação na população nacional receberão pesos tanto maiores quanto menor for a parcela daqueles estados na renda nacional.

Tabela 3
Enquadramento de *F1i* por intervalo de classe

Percentual da população de cada município beneficiário em relação ao conjunto dos municípios de coeficiente 4,0 (Pi/PM)	*Fator (F1i)*
Até 2,0%	2,0
2,0% - 2,5%	2,5
2,5% - 3,0%	3,0
3,0% - 3,5%	3,5
3,5% - 4,0%	4,0
4,0% - 4,5%	4,5
Além de 4,5%	5,0

Obs.: a redação da lei é ambígua, pois estabelece fator 5 para aqueles municípios com percentual além de 5,0%, quando os valores maiores que 4,5% também se enquadram como tal. Indicou-se do modo como se entende correto.

Segundo a legislação, o índice de um município é dado pela razão entre o produto dos dois fatores relativos a esse município e a soma dos mesmos produtos para o conjunto dos municípios não-capitais de coeficiente 4,0.

2.2 Avaliação de impactos

Uma vez apresentado o mecanismo de distribuição, realizaremos algumas simulações dos efeitos da introdução dos resultados do Censo de 1991 sobre os índices de participação. A base concreta de avaliação serão os recebimentos relativos ao ano de 1991 e os dos primeiros meses de 1992. Nesse contexto, foram considerados resultados gerais para o Brasil e outros específicos para o estado de São Paulo.

Como se sabe, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem-se valendo, desde 1991, para efeito do cálculo do rateio do FPM, de estimativas populacionais para 1990, elaboradas pelo IBGE. Com os resultados do Censo Demográfico de 1991, o TCU terá que, necessariamente, substituir as estimativas até hoje utilizadas pelos valores censitários, acarretando o recálculo da distribuição atual dos recursos.

Entretanto, embora seja um ato de rotina, o recálculo criou uma expectativa angustiante para muitos municípios, notadamente para aqueles em que a quota do FPM significa a parte mais ponderável do seu recurso orçamentário, já que o IBGE, por ocasião da estimativa, superestimou a população de muitos deles.[8]

[8] Elaborar estimativas para cerca de 4.500 municípios, inclusive sob a restrição de tempo, implica normalmente mecanizar procedimentos, sem o que não se atende à emergência. Qualquer instituição, nessas condições, dificilmente escaparia de resultados com algum grau de problema. Por outro lado, a falta de recursos com que conviveu a FIBGE à época do censo, os atrasos no seu início e outros problemas levantados pela imprensa suscitaram dúvidas a respeito de muitos dos seus resultados, havendo, inclusive, afirmações sobre subestimativas.

Serão aqui considerados os impactos da substituição das estimativas populacionais de 1990 pelos dados censitários de 1991, restringindo-se apenas aos 86,4% do total do FPM, parcela destinada aos municípios não-capitais.

Como se observou, os coeficientes individuais de participação dos municípios no rateio do FPM dependem fundamentalmente do tamanho das suas populações. Além do mais, a obrigatoriedade da mudança do intervalo de classe implicará reforçar os possíveis deslocamentos e, com isso, determinar menores coeficientes de participação, embora tal fato não leve necessariamente à redução da participação percentual. A avaliação desse impacto deverá considerar basicamente: a) o viés da estimativa populacional para 1990, isto é, a diferença entre os valores observados no censo e o estimado; e b) a alteração do intervalo de classe determinado na legislação.

Assim, considerando-se apenas os municípios não-capitais e as alterações nos coeficientes, caberia indagar em que condições uma mudança nos mesmos acarretaria um aumento na sua receita de transferência de FPM.

Pode-se provar que a condição suficiente para que isso ocorra é que a taxa de variação do coeficiente do município seja maior que a taxa de variação da soma dos coeficientes de todos os municípios. Com base nas estimativas populacionais para 1990, esse somatório era de 5.424,60 e, com base nos dados censitários de 1991 (preliminares), é de 4.496,20. Por conseqüência, a variação é da ordem de -0,17114. Portanto, para que um município diminua seu percentual no rateio do FPM deve ocorrer que o seu coeficiente *Ci* tenha caído mais do que 17,114%.[9]

2.3 Resultados para o estado de São Paulo

Neste ponto particularizam-se os resultados para os municípios do estado de São Paulo, com o objetivo de detalhar os procedimentos para um caso específico. Os impactos do censo 1991 sobre os municípios desse estado podem ser vislumbrados, em uma primeira aproximação, na tabela 4. Como se pode ver, configura-se uma situação que, se não elimina totalmente a preocupação, atenua em muito o impacto da primeira impressão expressa por muitos prefeitos. Com efeito, dos 314 municípios com redução de coeficiente (*Ci*), apenas 186 dentre eles, cerca de 33% do total dos municípios do estado, é que terão, efetivamente, redução nos percentuais de participação, enquanto 385 terão aumento.

A tabela 5 auxilia no conhecimento dos impactos envolvidos, da magnitude das reduções/aumentos e da freqüência com que comparecem no universo em análise. Como pode ser observado, haverá 186 municípios (32,57%) com redução no percentual de participação; em 56 deles (9,81% do total) serão verificadas reduções maiores que 10%; em 80, reduções entre 5% e 10%; e em 50, reduções que não

[9] Os interessados na formulação algébrica dos problemas discutidos devem consultar o trabalho original (Azzoni & Isai, op.cit.).

Tabela 4
Impactos sobre os municípios do estado de São Paulo

	Freqüência absoluta (nº de municípios)	*Freqüência relativa*
Redução de coeficientes (*Ci*):	314	54,99%
Elevação de coeficientes (*Ci*):	2	0,35%
Coeficientes constantes (*Ci*):	255	44,66%
Redução de participação (*Ii*):	186	32,57%
Elevação de participação (*Ii*):	385	67,43%

Fonte: elaboração da Coordenadoria de Planejamento Regional/Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de São Paulo - CPR-SPG.

alcançam 5%. Entre os 385 municípios que tiveram aumento de participação, 255 observarão elevações entre 20 e 25% sobre os percentuais atuais; 35 entre 5% e 10% e 83 em até 5%. Apenas dois municípios aumentarão seus percentuais de participação acima de 25%, um deles com algo em torno de 41%. Além disso, cerca de 90% dos municípios terão variações entre -10% e +25%.

Tendo em vista que a taxa de redução do somatório dos coeficientes individuais de participação dos municípios do estado de São Paulo foi menor do que a redução da taxa global, o conjunto de municípios paulistas deverá ser beneficiado em relação à situação anterior, com aumento da ordem de 4,7% nas transferências do FPM (de 14,11% para 14,77%).

Tabela 5
Distribuição de freqüência das taxas de variação dos percentuais de participação dos municípios do estado de São Paulo

Intervalo de classe(dPi/Pi)	*Freqüência absoluta*	*Freqüência acumulada (Fa)*	*Freqüência relativa*	*Freqüência relativa acumulada (Fr)*
-40% a -35%	6	6	1,05%	1,05%
-35% a -30%	1	7	0,18%	1,23%
-30% a -25%	23	30	4,03%	5,25%
-25% a -20%	1	31	0,18%	5,43%
-20% a -15%	16	47	2,80%	8,23%
-15% a -10%	9	56	1,58%	9,81%
-10% a - 5%	80	136	14,01%	23,82%
- 5% a 0%	50	186	8,76%	32,57%
0% a + 5%	83	269	14,54%	47,11%
+ 5% a +10%	35	304	6,13%	53,24%
+10% a +15%	10	314	1,75%	54,99%
+15% a +20%	0	314	0,00%	54,99%
+20% a +25%	255	569	44,66%	99,65%
mais que 25%	2	571	0,35%	100,00%
Total		571		100,00%

Fonte: elaboração CPR-SPG.
Obs.: leia-se, por exemplo, de 5% a 20% exclusive.

O quadro inicialmente delineado, com os novos matizes que o detalhe permite, tem os seus impactos negativos em alguma medida reduzidos. Lógico que do ponto de vista do município "penalizado" não há atenuantes, sempre sendo lembrado que poderia estar recebendo maior volume de recursos. Cabe lembrar que a legislação dispõe que em 1993 a participação do FPM no montante do IR e IPI arrecadados será elevada de 22,00% para 22,50%, alcançando o limite estabelecido constitucionalmente. Só esse fato, mantido o nível de arrecadação constante, significa uma elevação de 2,27% sobre a participação do município recalculada. Em termos práticos, municípios com perda de -3,48% têm essa perda reduzida a -1,29%, enquanto aqueles com perda de -9,51% passam a -7,46%. Ou seja, a elevação da participação do FPM no montante dos impostos arrecadados deve constituir-se em mais um amortecedor na redução dos impactos negativos.

Considerando, finalmente, que a arrecadação tomada como base refere-se a um ano de recessão, é perfeitamente razoável supor algum grau de aumento. Apenas como ilustração, caso a arrecadação venha a aumentar em 10%, os efeitos sobre os impactos negativos serão consideravelmente amortecidos, algo em torno de quatro vezes mais que o efeito discutido no parágrafo anterior (de 22,00% para 22,50%). Isso significa que os municípios que efetivamente terão uma diminuição de receita serão em número consideravelmente inferior aos 186 anteriormente apontados.

3. *Criação de municípios*

O desejo de emancipação de um número considerável de distritos parece ter sido aguçado pelos preceitos da Constituição de 1988. Só no estado de São Paulo 53 distritos conseguiram sua transformação em municípios, havendo quase outro tanto a ser encaminhado.

Um dos argumentos utilizados pelas comissões de emancipação, corretos em alguma medida, era o de que o desmembramento significaria maior transferência de recursos do FPM. Esse entendimento tinha como base o fato de que o município criado tem população pequena, fazendo jus a um coeficiente individual de participação igual a pelo menos 0,6, sem que, em muitos casos, se deslocasse o município de origem do intervalo de classe no qual este se situava. Como conclusão óbvia, a emancipação implicaria maior quantidade de recursos do FPM para o mesmo território, agora subdividido em dois, o que contribuía inclusive para que se obtivesse o apoio do município de origem.

Se, por um lado, é verdadeira a afirmação de que o distrito emancipado e o município remanescente receberão conjuntamente montante maior de recursos do FPM, não se pode esquecer o estabelecido na Lei Complementar nº 62, anteriormente mencionada. Os recursos dos novos municípios deverão ser obtidos mediante a redução proporcional do percentual de participação das demais unidades pertencentes ao mesmo estado. Em outras palavras, os recursos transferidos pela União à totalidade das prefeituras do estado não serão alterados. Os municípios antigos arcarão com o ônus da criação, deixando de receber recursos num montante proporcional à sua participação no total dos recursos recebidos globalmente pelos municípios do mesmo estado.

Neste tópico, procura-se indicar em que medida o número de municípios criados afeta o recebimento dos recursos do FPM pelos demais. Em termos específicos, procura-se responder qual a magnitude dos recursos do FPM a serem absorvidos pelos novos municípios e de quanto será, dentro da sistemática de distribuição, conjugada com a Lei Complementar nº 62, a contribuição dos demais.

Pode-se demonstrar que os novos municípios absorverão 4,65% do total dos recursos do FPM destinados à totalidade dos municípios no estado de São Paulo, cabendo a cada um deles contribuir com esse percentual sobre a importância atualmente recebida.[10] Vale notar que se a pretensão de criação de mais 50 municípios for concretizada, a redução necessária atingiria 8,26% (sob a hipótese de municípios com coeficiente igual a 0,6), impacto esse bem mais significativo que o recálculo dos índices de participação decorrente dos números do Censo 91, já que atinge indistintamente a todos com reduções, tanto maiores quanto maior for o número de municípios a serem criados.

4. *Reforma tributária*

A reforma tributária pretendida pelo Executivo federal e em discussão no Congresso apresenta algumas alterações importantes do ponto de vista do FPM. Evidentemente, deve-se considerar que o formato final da reforma será fruto das discussões desenvolvidas no Congresso, com a supressão de alguns itens e adição de alguns novos. Além disso, uma parcela importante das decisões quanto ao FPM, de acordo com o projeto em discussão, é remetida para legislação complementar, ficando registrado, portanto, apenas o princípio geral. Nessas circunstâncias, fica difícil fazer qualquer quantificação precisa sobre o impacto da reforma fiscal sobre o FPM. O que se pretende aqui é fazer algumas considerações sobre a direção das mudanças e das condições necessárias para que os municípios não sejam prejudicados.

A reforma fiscal, entre outros efeitos, reformula e redimensiona as fontes utilizadas na formação do FPM, trazendo preocupação adicional às já envolvidas com os impactos do Censo 91 e a criação de novos municípios.

Em linhas gerais, restrito ao que interessa ao estudo, a reforma propõe: a) a União fica com o imposto de renda (IR), passa o imposto sobre produtos industrializados (IPI) para os estados e cria novos impostos (NT); b) o estado, além dos impostos usuais, passaria a arrecadar o IPI e o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), hoje a cargo dos municípios; c) a União passaria a distribuir aos municípios, por meio do FPM, 10,72% da arrecadação de todos os impostos, inclusive com mudanças nos critérios de repartição; d) o estado distribuiria aos municípios 25% da arrecadação do imposto sobre valor adicionado (IVA), que passaria a ser constituído por ICMS, IPI e ISS.

Para que a situação permanecesse a mesma, a União teria que arrecadar, na nova situação, praticamente o dobro do que fazia em relação ao IR e ao IPI. Consideran-

[10] Para a demonstração, verificar trabalho original (Azzoni & Isai, op.cit.).

do-se as previsões da Comissão Executiva da Reforma Fiscal para 1992, tem-se que: FPM_Q = US$5,2 bilhões (antes da reforma); $FPM_{1(pQ)}$ = US$4,3 bilhões (hipótese pessimista); $FPM_{1(pr)}$ = US$5,1 bilhões (hipótese provável), e $FPM_{1(ot)}$ = US$5,7 bilhões (hipótese otimista). Assim, observa-se ainda que a relação entre a arrecadação antes e depois da reforma é de 1,70, 2,02 e 2,26, conforme as hipóteses assumidas para os efeitos da reforma. Parece razoável, pois, concluir-se que os recursos do FPM, depois da reforma, serão menores, assumindo que a hipótese otimista não se verifique.

Deve-se, assim, buscar o entendimento de uma possível compensação em outros elementos oferecidos no mecanismo da própria reforma, como, por exemplo, a cobrança do IPI pelo estado. Nesse contexto, a apreciação dos impactos dessas modificações deve ser conduzida, agora, em nível da arrecadação dos municípios. Em outros termos, qual o comportamento reflexo das receitas municipais? Pode-se demonstrar que a receita municipal total após a reforma somente será maior que a anterior se o diferencial de receita proporcionado pelo IPI for maior que a soma das parcelas a serem arrecadadas com o ISS e o FPM, aplicados os mecanismos pertinentes de distribuição e mantidos constantes os índices de participação envolvidos.

Caso se considerem todas as especificidades envolvidas no mecanismo da reforma, e até mesmo as dúvidas sobre sua concretização nos moldes propostos, quaisquer tentativas de avaliação passam a se constituir, pelos muitos graus de liberdade existentes, em meros exercícios de simulação. Pelos estudos realizados pela Comissão Executiva da Reforma Fiscal, conforme registra a tabela 6, chega-se à conclusão de que os efeitos fiscais da reforma sobre a receita total dos municípios brasileiros, considerados em conjunto, poderão sofrer uma redução máxima de 11,41% ou um aumento máximo de 7,72%, de acordo com suas hipóteses pessimista e otimista. No caso considerado pela comissão como o mais provável, haveria um aumento de 1,23%.

Tabela 6
Possíveis impactos da reforma fiscal sobre as finanças municipais (em US$1.000)*

	Pessimista	*Provável*	*Otimista*
Perdas			
ISS e outros	-4.018.176	-4.018.176	-4.018.176
FPM	-890.729	-78.589	+527.151
Ganhos			
IP	+1.506.816	+2.092.800	+2.511.360
QP+IVA	+1.600.992	+2.197.440	+2.197.440
Saldo	-1.801.097	+193.475	+1.217.777
% da RTM**	-11,41%	+1,23%	7,72%

* Admite-se que as demais receitas permanecerão inalteradas.
** RTM = Receita total municipal.

É evidente que essas conclusões valem para o agregado dos municípios. Há que se considerar que diferentes municípios serão afetados de formas distintas. Quanto

às transferências estaduais, aparentemente os estados mais ricos da federação terão suas finanças negativamente afetadas,[11] trazendo conseqüências negativas para seus municípios pela via de menores transferências. Por outro lado, a introdução do critério da arrecadação própria na distribuição do FPM privilegiará os municípios mais bem-sucedidos nessa área, notadamente os de maior porte e/ou de "segunda residência",[12] quando se coteja a nova situação com a anterior à reforma. O resultado líquido somente poderá ser avaliado caso a caso.

5. *Conclusões*

Este trabalho procurou avaliar as conseqüências que a introdução dos resultados do Censo Demográfico de 1991 e a criação de novos municípios poderão trazer sobre as quotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além disso, discutiu-se, preliminarmente, os efeitos da reforma fiscal em tramitação no Congresso Nacional, tanto sobre o montante do FPM quanto dos critérios de rateio. Procurou-se discutir também as transferências globais recebidas pelos municípios com a passagem do atual IPI, agora com nova roupagem, para a esfera estadual, com conseqüente impacto sobre as transferências estaduais para os municípios.

A divulgação oficial do censo demográfico implicará alteração dos intervalos de classe em que se enquadram os municípios e substituição dos valores populacionais estimados pelos do censo. Conforme se evidenciou, os impactos dessa alteração não afetarão tantos municípios quanto inicialmente se anunciou, na medida em que a redução da população em relação àquela que havia sido estimada para os municípios não implica necessariamente redução na quota-parte do município. Dos 2.842 municípios (64% do total) com redução nos coeficientes individuais de participação, um número bem menor terá redução na participação percentual nos recursos do FPM. No caso paulista, 55% dos municípios terão redução de coeficientes, mas apenas 32,6% terão redução de participação. Cabe notar que, a rigor, trata-se da restituição da situação de direito, uma vez que os valores anteriormente recebidos o foram indevidamente, posto que baseados em superestimativa de suas populações.

Pelo lado da criação dos novos municípios, registraram-se as conseqüências para os demais do mesmo estado. Para o caso paulista, por exemplo, a criação de 53 novos municípios implicará redução de 4,65% das quotas do FPM dos demais. A eventual aprovação de cerca de 50 novos casos em tramitação elevaria aquela percentagem para, no mínimo, 8,26%.

Finalmente, as alterações propostas na reforma tributária em discussão ainda são de difícil avaliação, mesmo porque aspectos importantes são remetidos à legislação complementar, ainda não apresentada para discussão. Não obstante, pode-se constatar que o volume dos recursos do FPM será provavelmente reduzido, ficando a

[11] Panzarini, C. "Os desajustes do ajuste fiscal". *O Estado de S. Paulo*, 20.07.92.

[12] CAR/SEP (Coordenadoria de Ação Regional, Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo). *Emenda Passos Porto e Decreto-lei 2.065 – uma perspectiva dos impactos sobre as finanças estadual e municipal*. dez. 1983, (mimeog.).

dúvida se o comportamento dos demais impostos envolvidos irá possibilitar pelo menos uma compensação. As simulações da Comissão Executiva da Reforma Fiscal indicam, todavia, que os impactos sobre as finanças municipais deverão situar-se no intervalo entre -11,4% e +7,72% da receita total dos municípios. É evidente que os impactos serão diferenciados entre diferentes estados e municípios.