# FINANÇAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, 1980-88

Mauricio C. Coutinho*

*1. Introdução; 2. O quadro geral; 3. As principais receitas; 4. Conclusões.*

Evolução das receitas públicas no município de Campinas de 1980 a 1988. Séries anuais das diversas receitas obtidas a partir de balancetes analíticos mensais da Prefeitura Municipal, deflacionados pelo Índice Geral de Preços. Valores anuais aproximam-se do poder de compra efetivo, captando os impactos da elevada sazonalidade e variabilidade da receita. O fraco desempenho da receita deveu-se à pouca atenção conferida aos tributos próprios do município. A "descentralização tributária" proporcionada pela Constituição de 1988, por si só, pouco poderá contrabalançar a deterioração dos recursos públicos municipais.

*Palavras-chave:*
Finanças públicas; orçamento; impostos municipais; descentralização tributária; receitas municipais.

## 1. *Introdução*

Com toda a certeza, descentralização foi o tema dominante no capítulo tributário da Constituição de 1988. A nova Carta refletiu o sentimento descentralizador e municipalista que tem prevalecido nos meios políticos, nos últimos anos, e que veio a se traduzir em um discurso tributário anti-União.

Não obstante, o pano de fundo das proposições descentralizadoras tem sido pouco analisado, até o momento. A propalada "crise dos municípios" nem é generalizada nem se deveu a fatores provindos da referida centralização. Cada caso é um caso. A disparidade das bases econômicas e legais não permite remeter as diversas execuções orçamentárias aos mesmos condicionamentos. Estrutura e desempenho tributários dos municípios diferem bastante, apesar de estarem todos sujeitos a determinações uniformes da legislação federal. A Constituição não determinava inteiramente o desempenho das receitas municipais, nem determinará daqui para a frente.

Este artigo analisará um caso concreto de desempenho tributário na década de 80, o do município de Campinas. Embora disponha de uma base econômica industrial e urbana forte, pouco dependendo de repasses do Governo federal, Campinas sofreu uma aguda crise tributária, nos anos 80. O objetivo do trabalho é expor as dimensões dessa crise, analisando suas causas. Em paralelo, apesar de os dados se circunscreverem ao período pré-reforma, abordará (quando possível) as perspectivas abertas pelo novo ordenamento constitucional.

* Professor no Instituto de Economia/Unicamp. De janeiro a agosto de 1989, diretor de Receitas Tributárias da Prefeitura Municipal de Campinas. (Endereço do autor: Rua das Camélias, 750 – 13.085 - Campinas, SP.)

## 2. *O quadro geral*

A base de dados utilizada neste trabalho merece um comentário preliminar. Muitas vezes, os estudos sobre estrutura e desempenho da receita utilizam valores obtidos a partir de séries anuais, ou então de séries mensais, somadas nominalmente e aí deflacionadas por índices anuais. No entanto, a inflação elevada e a sazonalidade das receitas retiram o significado econômico dos dados assim obtidos. A sazonalidade afeta significativamente os orçamentos municipais, já que inúmeros tributos têm lançamento anual, ou admitem pagamento em parcelas sem indexação plena. Os valores reais obtidos através do deflacionamento por coeficientes anuais não transmitem a idéia de poder de compra efetivo. Mesmo os quadros de participação relativa dos diversos tributos na receita, obtidos comparando-se valores nominais anualizados, têm pouco significado, em função das distintas sazonalidades das receitas.

Procurando uma aproximação do poder de compra efetivo, montamos as séries anuais somando valores mensais previamente deflacionados pelo Índice Geral de Preços. A fonte das informações foi o conjunto de balancetes mensais da Prefeitura Municipal de Campinas. Os balancetes expressam valores contábeis, havendo um hiato temporal variável entre o pagamento do tributo (na rede bancária) e o lançamento, para efeitos contábeis. Os tributos são creditados à Prefeitura alguns dias após o pagamento; de acordo com os convênios bancários, as transferências de tributos estaduais e federais normalmente se creditam no mesmo dia. Ocasionalmente, os bancos podem retirar receitas, atrasando os créditos à tesouraria. O balancete, de qualquer forma, registra os valores conforme a data dos créditos à tesouraria, ou seja, reflete a disponibilidade real de recursos.

Deve-se ressalvar que pagamentos efetuados nos últimos dias do mês ocasionam desvio permanente, pois são creditados e registrados contabilmente no mês subseqüente, sofrendo sempre deflacionamento a valores médios dos meses posteriores.

Foi verificada também a ocorrência de lançamentos contábeis que não refletiram a real disponibilidade de recursos, ou a caracterização correta da receita. Em alguns casos, a data do registro não correspondeu à do crédito em tesouraria; em outros, descarregou-se receita em rubricas equivocadas. Ambas as situações ocasionam distorções na base de dados, imponderáveis, porém (presume-se) pouco significativas.

Os principais tributos e receitas do município são apresentados no anexo 1. A tabela 1 agrega algumas rubricas, fornecendo uma visão sintética das receitas municipais a valores constantes. Na tabela 2, os mesmos agregados estão expressos em índices de base 100. A tabela 3 traz a participação relativa de cada item na receita municipal.

Conforme se pode verificar da análise dessas tabelas, as características mais gerais da execução orçamentária nos anos estudados foram:

1. Forte dependência das transferências estaduais, nas quais prepondera o ICM. As transferências estaduais representaram sempre cerca de 50% dos recursos tributários (próprios e transferidos) da Prefeitura.
2. Peso decrescente do IPTU e taxas municipais. A despeito da intensa valorização imobiliária ocorrida no município, cai bastante a importância do agregado IPTU e taxas no orçamento. As taxas municipais sofreram uma erosão acelerada, tendo sido posteriormente quase extintas, em 1989. O IPTU mantém seu valor real estagnado, entre 1981 e 1985, sofrendo aumento sensível em 1986 e 1987, com

Tabela 1
Campinas, 1980-88
Principais itens da receita pública municipal, por agregados
Valores constantes, mar. 1986 = 100

| | IPTU + taxas | ISS | Transferências União | Transferências estado | TRTP e T* | Receitas patrimoniais | Receitas de capital | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1980 | 1.570.218 | 1.249.678 | 173.122 | 3.010.003 | 6.003.021 | 24.135 | 480.998 | 6.919.419 |
| 1981 | 1.395.625 | 1.195.736 | 168.960 | 2.781.497 | 5.541.818 | 88.873 | 632.576 | 6.744.797 |
| 1982 | 1.667.426 | 1.280.648 | 208.443 | 3.107.694 | 6.264.211 | 87.107 | 1.117.769 | 7.762.521 |
| 1983 | 1.505.253 | 1.179.634 | 235.013 | 2.888.676 | 5.808.576 | 650.182 | 222.232 | 7.062.908 |
| 1984 | 1.468.559 | 1.209.413 | 232.394 | 2.807.752 | 5.718.118 | 382.602 | 637.067 | 7.027.843 |
| 1985 | 1.495.122 | 1.426.520 | 560.719 | 3.312.117 | 6.794.478 | 336.125 | 1.371.889 | 8.944.845 |
| 1986 | 2.050.972 | 1.888.520 | 663.936 | 4.746.905 | 9.350.333 | 361.487 | 1.334.357 | 11.986.283 |
| 1987 | 1.630.911 | 2.034.557 | 891.453 | 4.286.363 | 8.843.284 | 2.271.814 | 1.507.480 | 13.327.114 |
| 1988 | 1.201.171 | 1.945.381 | 512.777 | 3.397.658 | 7.056.987 | 806.006 | 2.315.653 | 10.913.312 |

* TRTP e T : total receitas tributárias próprias e transferidas.

Tabela 2
Campinas, 1980-88
Principais itens da receita pública municipal, por agregados
1980 = 100

| | IPTU + taxas | ISS | Transferências União | Transferências estado | TRTP e T | Receitas patrimoniais | Receitas de capital | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1980 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 1981 | 88 | 95 | 97 | 92 | 92 | 368 | 131 | 97 |
| 1982 | 106 | 102 | 120 | 103 | 104 | 360 | 232 | 112 |
| 1983 | 95 | 94 | 135 | 95 | 96 | 2.693 | 46 | 102 |
| 1984 | 93 | 96 | 134 | 93 | 95 | 1.585 | 132 | 101 |
| 1985 | 95 | 114 | 323 | 110 | 113 | 1.392 | 285 | 129 |
| 1986 | 130 | 151 | 383 | 157 | 155 | 1.497 | 277 | 173 |
| 1987 | 103 | 162 | 514 | 142 | 147 | 9.412 | 313 | 192 |
| 1988 | 76 | 155 | 296 | 112 | 117 | 3.339 | 481 | 157 |

queda drástica em 1988. Em 1989, a retração viria a ser maior ainda, tendo o IPTU daquele ano representado aproximadamente 60% do valor real do de 1988.

3. Pequena dependência das transferências da União. O Fundo de Participação dos Municípios nunca ultrapassou 5% da receita tributária própria e transferida total. O imposto territorial rural sempre teve significado desprezível (Campinas é um município essencialmente urbano), e dramaticamente decrescente.

4. Peso crescente das receitas patrimoniais e de capital. As receitas de capital tiveram valores altíssimos em 1985 e 1988, dois anos em que foram contratadas vultosas operações de crédito com recursos externos. No ano de 1988, as receitas de capital representaram mais de 20% da receita disponível, não incluídos aí os recursos advindos de endividamento de curto prazo.

5. O ISS e as transferências de ICM acompanharam o crescimento do produto, a um primeiro exame. Mantiveram-se a valores reais constantes, ou mesmo declinantes, entre 1980 e 84, sofrendo substanciais acréscimos em 1985, 86 e 87. Voltaram a cair, em 1988, especialmente o ICM.

Em suma, as características mais gerais da receita orçamentária no município de Campinas, na década de 80, foram a queda de participação dos impostos patrimoniais urbanos (tanto IPTU quanto imposto sobre transmissão de bens imóveis – ITBI) e taxas municipais, a irrelevância das transferências da União, o peso decisivo das transferências estaduais e o peso crescente das receitas patrimoniais e de capital.

Deve-se tomar a cautela de analisar separadamente o total das receitas tributárias próprias e transferidas, e as receitas totais. Aquelas tiveram crescimento quase nulo no período considerado, exceção feita aos anos de 86 e 87. Já as receitas totais cresceram mais fortemente, graças às receitas patrimoniais e às de capital.

No geral, o sistema tributário do município mostrou dinamismo muito pequeno. Se tomarmos como indicador de eficiência as relações entre as diversas receitas e a população, isto é, indicadores de receita real *per capita*, o resultado se revela desolador. A tabela 4 apresenta os coeficientes de receita *per capita* correspondentes à receita própria do município (IPTU + ISS + taxas municipais), ao total de receitas tributárias próprias e transferidas (tributos municipais + transferências

Tabela 3
Campinas, 1980-88
Estrutura da receita municipal, por principais agregados
(%)

| | IPTU + taxas | | ISS | | Transferências União | | Transferências estado | | TRTP e T. | | Receitas patrimoniais | Receitas de capital | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | |
| 1980 | 26,1 | 22,7 | 20,8 | 18,0 | 2,8 | 2,5 | 50,1 | 43,5 | 100,0 | 86,7 | 0,3 | 6,9 | 100,0 |
| 1981 | 25,1 | 20,6 | 21,5 | 17,7 | 3,0 | 2,5 | 50,1 | 41,2 | 100,0 | 82,1 | 1,3 | 9,3 | 100,0 |
| 1982 | 26,6 | 21,4 | 20,4 | 16,4 | 3,3 | 2,6 | 49,6 | 40,0 | 100,0 | 80,6 | 1,1 | 14,3 | 100,0 |
| 1983 | 25,9 | 21,3 | 20,3 | 16,7 | 4,0 | 3,3 | 49,7 | 40,8 | 100,0 | 82,2 | 9,2 | 3,1 | 100,0 |
| 1984 | 25,6 | 20,8 | 21,1 | 17,2 | 4,0 | 3,3 | 49,1 | 39,9 | 100,0 | 81,3 | 5,4 | 9,0 | 100,0 |
| 1985 | 22,0 | 16,7 | 20,9 | 15,9 | 8,2 | 6,2 | 48,7 | 37,0 | 100,0 | 75,9 | 3,7 | 15,3 | 100,0 |
| 1986 | 21,9 | 17,1 | 20,1 | 15,7 | 7,1 | 5,5 | 50,7 | 39,6 | 100,0 | 78,0 | 3,0 | 11,1 | 100,0 |
| 1987 | 18,4 | 12,2 | 23,0 | 15,2 | 10,0 | 6,6 | 48,4 | 32,1 | 100,0 | 66,3 | 17,0 | 11,3 | 100,0 |
| 1988 | 17,0 | 11,0 | 27,5 | 17,8 | 7,2 | 4,6 | 48,1 | 31,1 | 100,0 | 64,6 | 7,3 | 21,2 | 100,0 |

1. Participação no total de receitas tributárias próprias e transferidas.
2. Participação no total de receitas.

tributárias do estado e da União) e à receita total (receita tributária própria + transferências tributárias + receitas patrimoniais e de capital + diversos). Conforme se pode verificar, houve queda abrupta da receita tributária própria municipal *per capita*, e da receita tributária própria e transferida também, excetuando-se o ano de 1986. A receita total *per capita* sustentou-se graças ao crescimento das receitas patrimoniais e de capital.

Tabela 4
Campinas, 1980-88
Indicadores de receita real *per capita*, preços de mar. 1986

| | RPM/ população* | TRTP e T/população** | Total/ população*** |
|---|---|---|---|
| 1980 | 4,34 | 9,24 | 10,65 |
| 1981 | 3,76 | 8,04 | 9,79 |
| 1982 | 4,04 | 8,58 | 10,63 |
| 1983 | 3,47 | 7,50 | 9,12 |
| 1984 | 3,26 | 6,97 | 8,56 |
| 1985 | 3,36 | 7,81 | 10,28 |
| 1986 | 4,27 | 10,14 | 13,00 |
| 1987 | 3,75 | 9,05 | 13,64 |
| 1988 | 3,04 | 6,81 | 10,53 |

* Receitas próprias do município/população.
** Total das receitas tributárias próprias e transferidas/população.
*** Total das receitas públicas municipais/população.

*Obs.*: os dados referentes às receitas públicas do município foram apresentados na tabela 1, com as respectivas siglas.

Os indicadores de receita *per capita* mostram que o município esteve longe de garantir os meios necessários ao processo de metropolização. Se levarmos em conta que o denominador dos coeficientes apresentados foi a população admitida pelo IBGE, possivelmente subestimada no período intracensos, o fracasso do sistema tributário se revelará mais evidente. As razões do fracasso só podem ser compreendidas através da análise destacada dos diversos tipos de receita.

### 3. *As principais receitas*

O sistema tributário municipal é composto por tributos de base de cálculo muito diferenciada. Além disso, absorve desigualmente os efeitos da inflação e, como regra geral, mostra-se menos imune aos efeitos da corrosão inflacionária que os tributos federais e estaduais. Ao estudarmos o comportamento da receita real em uma década de intensas pressões recessivas e inflacionárias, é necessário considerar as rubricas de receita de modo a evidenciar o impacto provável dos principais condicionantes, a saber: legislação, regras administrativas, corrosão inflacionária, crescimento do produto e dos valores patrimoniais.

Com esse objetivo, consideraremos os seguintes grupos de receitas: tributos patrimoniais urbanos e taxas municipais; ISS; transferências de ICM; convênios não-tributários; receitas diversas. Na análise desses grupos, procuraremos, sempre que possível, remeter às possibilidades de evolução futura da receita, levando em conta inclusive as novas disposições constitucionais. Para tanto nos valeremos de

resultados preliminares da execução orçamentária no primeiro semestre de 1989, não divulgados, e de alguma intuição adquirida na administração tributária do município.

### 3.1 Tributos patrimoniais urbanos e taxas municipais

O IPTU e o ITBI são os dois tributos cuja base de cálculo depende do valor da propriedade imobiliária urbana. O ITBI era de competência estadual, no período analisado, sendo partilhado com o município a partir de 1982.

O valor real de ambos os tributos depende muito menos da alíquota de incidência, definida em lei, do que de uma série de fatores político-administrativos. Em primeiro lugar, a correção e a abrangência do cadastro imobiliário municipal. Em Campinas, há uma série de evidências de que o cadastro sofreu uma progressiva deterioração a partir da segunda metade da década de 70. A fiscalização imobiliária piorou, justamente no período em que a cidade passa por uma explosão demográfica e imobiliária. Existe um número imponderável de construções clandestinas e, principalmente, imóveis cuja descrição cadastral encontra-se bastante aquém do estado físico real, tanto em área quanto em qualidade (e valor) da construção.

Um levantamento aerofotogramétrico corrigiu parcialmente a subdeclaração de área construída, no lançamento de 1985, mas desde então não houve atualização. Além disso, o levantamento não atuou com eficiência sobre a descrição e a classificação dos imóveis, mantendo intocado um dos principais focos de evasão tributária.

Outro fator de determinação da receita é a apuração do Mapa Geral de Valores. Como se sabe, os tributos imobiliários incidem não sobre o valor de mercado das propriedades, mas sobre o valor venal definido através de médias supostamente obtidas no mercado. O Mapa Geral de Valores converte-se em projeto de lei, sendo então votado pelos vereadores. Nesse processo, um fator supostamente objetivo – o valor de mercado – transforma-se em objeto de barganha política, o que tem acarretado uma sistemática subavaliação de base de cálculo.

As modalidades de lançamento e recolhimento dos tributos constituem o terceiro fator de determinação da receita real. O IPTU é lançado a supostos valores de janeiro, e expresso em unidades monetárias fixas (cruzeiros, cruzados, cruzados novos). Entre a data em relação à qual o valor venal é supostamente expresso (1º de janeiro) e a data de vencimento da obrigação tributária, transcorre um prazo quase nunca inferior a 45-60 dias, ditado por circunstâncias legais e administrativas. Além disso, o contribuinte pode optar entre o pagamento integral na data de vencimento, com acentuado desconto, e o pagamento em parcelas (desde 1985, 10 parcelas indexadas ou quatro fixas, de acordo com a legislação municipal). É fácil perceber que esse acúmulo de circunstâncias, dispostas pela legislação, deixa a receita desprotegida em face da inflação.

Dos três fatores mencionados, a desatualização cadastral contribui para que a receita não cresça na proporção da expansão urbana efetiva. Os demais fatores – subestimativa dos valores venais e imperfeição dos mecanismos de proteção contra a inflação – deterioram o valor real dos tributos lançados e a receita tributária efetivamente disponível.

O crescimento positivo do IPTU e do ITBI em 1986 decorreu, sobretudo, da estabilização dos preços. A retomada da inflação, em 1987, não deprimiu substancialmente os valores arrecadados porque o mapa de valores refletiu minimamente a intensa valorização imobiliária ocorrida em 1986. Nos anos anteriores (1980 a 1985), a legislação era ainda mais inadequada, no que se refere à proteção dos pa-

gamentos parcelados contra a inflação. Em 1988, a inflação e a subestimativa dos valores venais ocasionaram perda substancial de receita, situação agravada em 1989. Nesse último ano, uma proposital subcorreção dos valores venais ocasionou uma queda de aproximadamente 40% da receita real de IPTU.

O ITBI merece um comentário adicional. Enquanto permaneceu na esfera da administração estadual, parece ter merecido poucos cuidados. Não havia previsão de correção dos valores venais, lançados a preços de janeiro, ocasionando grande concentração de transferências e recolhimentos em dezembro. As séries mensais acusam acentuada elevação dos recolhimentos nos dois últimos meses do ano, daí decorrendo valores anuais declinantes e irrisórios. Tendo passado à esfera municipal, com a nova Constituição, é de prever um substancial acréscimo de receita. A legislação municipal faculta a correção mensal dos valores venais, o que, por si só, ocasionou um substancial acréscimo de receita, em 1989. A efetiva recuperação do tributo depende da fixação de valores venais não subestimados.

As taxas municipais, por fim, estão incluídas nesse grupo, mas possuem características totalmente distintas das dos impostos patrimoniais. Em consonância com a legislação federal, o Código Tributário Municipal prevê a existência de taxas decorrentes do exercício do poder de polícia e de taxas de conservação urbana atualmente restrita à coleta de lixo). Estas últimas são habitualmente lançadas junto com o IPTU, a despeito de sua natureza totalmente distinta. Dois fatores contribuíram para o contínuo decréscimo do valor real dessas taxas. Em primeiro lugar, uma acesa controvérsia jurídica sobre a legalidade das mesmas acovardou a Prefeitura. Afinal foram todas extintas, à exceção da correspondente à coleta de lixo, ainda assim não cobrada satisfatoriamente. O segundo fator decorre do sistema de cobrança. O fato de se utilizar como veículo de lançamento o carnê de IPTU transmite ao contribuinte a falsa impressão de que o IPTU está alto. Novamente a Prefeitura recua, preferindo não incorrer no ônus da impopularidade. O resultado é que os valores arrecadados constituem uma fração rapidamente declinante dos custos dos serviços correspondentes.

As taxas pelo exercício do poder de polícia, por sua vez, foram totalmente erodidas pela inadequação do sistema de lançamentos. A legislação prevê valores lançados a preços de dezembro do ano anterior, e ainda assim sujeitos a pagamento parcelado, sem correção. Em 1988 e 1989, a receita auferida com certeza não cobriu os custos administrativos do lançamento. O mesmo continuará ocorrendo, se a legislação não for adaptada à inflação.

A soma desses fatores transformou a receita de taxas municipais em pouco mais do que simbólica. Se em 1980 e 1981 elas chegaram a representar, respectivamente, 16 e 13% da receita tributária própria e transferida, em 1987 e 1988 representaram somente 3 e 1,5% do mesmo agregado. Vale dizer, a municipalidade acabou com uma importante fonte de recursos próprios, sem qualquer justificativa além da omissão na adaptação da legislação tributária e o receio de se indispor com os contribuintes.

### 3.2 Imposto sobre serviços (ISS)

O imposto sobre serviços de qualquer natureza é um tributo de difícil administração. Ele incide sobre uma lista delimitada de serviços, fixada pela legislação federal, obedecendo a um regime de lançamentos misto: lançamento de ofício, para alguns serviços de prestação pessoal; e autolançamento, para as demais situações. A inexistência de uma base material concreta (mercadorias) a ser fiscalizada, bem como a proliferação de intermináveis controvérsias jurídicas (a respeito

de serviços tributáveis, período de competência, etc.) tornam a fiscalização e a cobrança um processo complexo.

Poucos municípios no Brasil dispõem de um aparato administrativo à altura das complexidades envolvidas na arrecadação desse tributo, em especial no que se refere aos contribuintes sujeitos ao regime de autolançamento. Campinas, no entanto, por seu porte e por suas características de cidade prestadora de serviços, tem procurado converter o ISS em uma fonte importante de recursos. Os resultados são satisfatórios, embora muito aquém das possibilidades.

O ISS representou um pouco mais de 20% da receita tributária própria e transferida, de 1980 a 1987. Em 1988 sua participação subiu, mas isso se deveu à queda de valores reais de outros tributos. De qualquer forma, a queda dos impostos patrimoniais transformou o ISS no principal tributo municipal.

Em 1986 e 1987, a série de valores reais sofre uma brusca inflexão positiva. Em 1988 há uma pequena queda da receita real, recuperada em 1989. O salto dos valores arrecadados, a partir de 1986, deveu-se ao aperfeiçoamento da fiscalização municipal, tendo havido renovação e ampliação do quadro de fiscais e aperfeiçoamento de procedimentos administrativos, de modo geral. Em 1988, a arrecadação também sofreu os efeitos benéficos da nova lista de serviços, disposta pela Lei Complementar nº 56/87.

Por outro lado, a estabilização dos preços contribuiu para o êxito da arrecadação, em 1986 e 1987. Apesar de se tratar de um imposto *ad valorem*, o ISS sofre os efeitos da inflação. A aceleração inflacionária deprecia crescentemente a base de cálculo, devido à defasagem temporal entre o fato gerador e o recolhimento do tributo. A inflação elevada, por outro lado, dificulta procedimentos administrativos rotineiros, como o recolhimento por estimativa, e estimula a sonegação, ao proporcionar um prêmio elevado para aplicações no mercado financeiro. Por melhor que seja o sistema de indexação dos débitos fiscais, taxas elevadas e crescentes de inflação causam enormes transtornos à administração tributária.

Os resultados logrados a partir de 1986 não escondem a existência de um nível elevadíssimo de sonegação. Há um imenso campo para o acréscimo de receita, se houver melhoria de procedimentos administrativos. Uma eventual estabilização dos preços também permitiria elevar a receita real a níveis sem precedentes.

### 3.3 Transferências de ICM

As transferências de tributos estaduais constituíram a principal fonte de recursos da municipalidade, ao longo da década. A partir de 1986, tais transferências são acrescidas do IPVA, que atinge um valor pequeno, porém não desprezível. O ICM representou sempre cerca de 50% do total de recursos tributários próprios e transferidos. Em 1989, com a vigência dos novos dispositivos constitucionais e a queda brusca do IPTU e taxas, tal participação excederá 60%.

O ano de 1986 representou o auge das transferências de ICM. Entre 1980 e 1985 os valores mantiveram-se estagnados, ou mesmo em queda; em 1986, houve crescimento real de 35% sobre o ano anterior.

Em se tratando de transferências de um imposto *ad valorem*, os valores devem acompanhar o crescimento do produto estadual. Entretanto, a defasagem temporal entre o recolhimento (pelo estado) e a transferência aos municípios potencializa os efeitos nocivos da inflação sobre essa receita. A renda real do município depende, rigorosamente, de alguns fatores. São eles:

1. Desempenho da economia estadual, em especial da produção industrial.
2. Critérios administrativos de recolhimento do tributo e repasse aos municípios. O governo do estado tradicionalmente concedia aos contribuintes prazos longos de recolhimento, aos quais se devem acrescer os prazos de repasse aos municípios. Na década de 80, a defasagem média entre o fato gerador do tributo e o crédito das parcelas das prefeituras foi de 60 dias. Em situações de aceleração inflacionária, isso representa uma drástica diminuição dos valores reais transferidos. O município, como é trivial em se tratando de impostos partilhados, nada pode fazer para alterar a situação.
3. Participação do município no bolo de ICM partilhado. Os municípios participam do total partilhado na proporção de um Índice de Participação, apurado no ano anterior ao da partilha, com informações fiscais do ano ainda anterior. O índice depende principalmente do valor adicionado apurado. Observa-se no estado de São Paulo uma acelerada descentralização geográfica do valor adicionado. A capital do estado tem perdido participação de forma contínua em benefício de outros municípios. Campinas tem conseguido manter, e até melhorar discretamente sua posição.

Embora esta cidade ocupe uma das primeiras posições na partilha estadual, não se deve encarar com otimismo o papel e o futuro das transferências de ICM. Por outro lado, a receita de ICM *per capita*, hoje, já não é das mais elevadas. Se ponderarmos o Índice de Participação pela população residente, veremos que a posição do município não é privilegiada. Campinas não é uma cidade de industrialização concentrada e dominante, o que se reflete em um ICM *per capita* não muito elevado, em comparação com outras cidades (menores) de industrialização tradicional ou emergente. Por outro lado, embora os Índices de Participação tenham crescido do início para meados da década, não se deve esperar a continuidade dessa trajetória. O município – ao contrário de outros – não tende a absorver novas grandes unidades industriais. Tende a se transformar em uma economia metropolitana de serviços, com perda relativa de participação no valor adicionado e, em decorrência, perda de participação na partilha de ICM.

Campinas - Índice de Participação no ICM[1]

| Ano de apuração | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ano de participação | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
| Índice | 2,2663 | 2,3077 | 2,3908 | 2,4787 | 2,5697 | 2,5314 | 2,5191 | 2,2562 | 2,5116 |

Em suma, as transferências de ICM mantiveram-se durante todo o período analisado como eixo central das finanças públicas do município, tendo sido reforçadas tanto pela recuperação da receita estadual, a partir de 1985, quanto pelo acréscimo logrado nos Índices de Participação. A aceleração inflacionária e a dificuldade em elevar-se significativamente o Índice de Participação introduzem uma interrogação a respeito do papel futuro dessa receita.

### 3.4 Convênios

Em Campinas, as receitas não-tributárias advindas de convênios com a União ou com o estado nunca representaram parcela significativa dos recursos. A partir de 1985, o governo estadual iniciou o repasse de verbas da merenda escolar à Secretaria Municipal da Educação. Após a unificação do sistema de saúde (Suds), a Prefeitura passou a dispor de recursos federais, repassados através do governo do

[1] Índices de Participação do município no total partilhado do ICM estadual.

estado. São estes os convênios mais significativos, nenhum deles exercendo impacto forte nas receitas municipais.

### 3.5 Receitas diversas

Dentre as receitas extratributárias, e afora os recursos conveniados, destacam-se Dívida Ativa, Receitas Patrimoniais e Receitas de Capital. A receita advinda do pagamento da Dívida Ativa nunca excedeu 2% dos recursos totais disponíveis no ano, mas merece referência especial porque o estoque da Dívida Ativa é elevado. Com efeito, o estoque aproxima-se de 50% da receita orçamentária anual, e o baixíssimo índice de realização indica descuido na cobrança e/ou problemas legais e administrativos na constituição da Dívida Ativa. Trata-se, no fundo, de créditos duvidosos, de realização improvável; o que ilustra, sobretudo, as imperfeições do sistema tributário municipal.

As receitas patrimoniais eram historicamente pouco significativas. Vêm adquirindo importância crescente, em decorrência dos ganhos oferecidos para aplicações financeiras de curto prazo. Nos anos de 1987 e 1988, as receitas patrimoniais representaram 17,0 e 7,3% do total das receitas municipais. Em 1987, os ganhos no *overnight* foram quase tão significativos quanto a receita de ISS. Em 1989, tal resultado deve repetir-se.

Os rendimentos financeiros dependem da taxa de juros do *overnight* e das disponibilidades de caixa. O oferecimento de grandes vantagens para o pagamento do IPTU em cota única, a partir de 1986 (40% de desconto), proporcionou à Prefeitura bons saldos no início do ano que, devidamente aplicados, renderam recursos vultosos. Em 1988, a Prefeitura viveu em permanente crise financeira refletida em pequena disponibilidade de caixa, com diminuição da receita patrimonial.

Cabe ressaltar que o peso crescente da receita patrimonial dá um papel decisivo à gestão financeira. Em 1989, por exemplo, os rendimentos das aplicações financeiras de curto prazo só foram superados por um item da receita municipal: as transferências de ICM.

A gestão financeira converte-se em um elemento tão importante nas finanças municipais quanto a administração tributária. Ao contrário desta, contudo, na qual parâmetros definidos são oferecidos pela legislação, não prevalecem regras com força de lei. Abrem-se possibilidades insondáveis de corrupção e de má gestão financeira, sem que se possa exercer controle estrito, externamente à administração. Há várias evidências de que a municipalidade não maximizou a receita financeira, ao longo da década; mas, como é evidente, é difícil apurar as causas e medir o tamanho de tal ineficiência.

As receitas de capital, finalmente, merecem atenção especial. O aporte de recursos de terceiros ao orçamento municipal vem crescendo, e a partir de 1985 adquiriu níveis alarmantes. De 1985 a 1988, as receitas de capital representaram 15, 11, 11 e 21% dos recursos totais disponíveis para a Prefeitura. Naturalmente, uma análise da despesa mostraria o peso crescente do serviço da dívida no orçamento municipal.

O crescente endividamento indica, em primeiro lugar, a total incapacidade de a Prefeitura realizar investimentos com base em recursos tributários correntes; e, em segundo lugar, uma situação-limite que só pode ser superada pela rolagem contínua das dívidas ou pela reativação acentuada dos fluxos tributários. Durante a década de 1980, as administrações municipais em Campinas optaram pela primeira alternativa: rolar a dívida, elevar o endividamento, descuidando da receita tributária municipal, em especial dos impostos patrimoniais e taxas.

## 4. *Conclusões*

Se a eficiência dos sistemas tributários pode ser medida pela disponibilidade de recursos públicos para a população crescente, os indicadores apresentados no quadro 4 são significativos: Campinas não conseguiu sequer preservar o nível de eficiência tributária atingido no início da década. O fracasso deveu-se, sobretudo, à pouca atenção dada ao IPTU e às taxas municipais, e só não foi maior devido ao comportamento das partilhas tributárias do Estado. As conseqüências mais imediatas foram o endividamento crescente e a deterioração dos serviços urbanos municipais, palpáveis ao longo da década.

Afora a deliberada compressão do IPTU e das taxas, as principais responsáveis pelo fraco desempenho das receitas foram as imperfeições na legislação municipal e a inflação.

A legislação tributária municipal não protege suficientemente os recursos da erosão inflacionária, e abre margem a uma série de questionamentos legais que tornam o IPTU e o ISS alvos fáceis de interpelações judiciais de toda espécie. Um bom número de grandes empresas e advogados especializou-se em argüir falhas reais ou supostas da legislação, atemorizando a municipalidade e facilitando a sonegação. Os vereadores e os executivos municipais vêm sendo cúmplices nessa situação, ao introduzirem na legislação mecanismos absurdos de favorecimento aos contribuintes e de indução à sonegação.

A inflação, por sua vez, desvaloriza os recursos próprios e os transferidos. A principal fonte de receita – transferências de ICM – está muito sujeita ao desgaste inflacionário. Os tributos de lançamento anual não dispõem de mecanismos efetivos de indexação. E mesmo os impostos de lançamento mensal e calculados *ad valorem*, como o ISS, perdem duplamente com a aceleração inflacionária: pelo lado da defasagem entre período de competência e data de vencimento, e pelo lado da desorganização que a inflação introduz nos procedimentos fiscais e administrativos.

Ao contrário da União, que vinha legislando sobre matéria tributária através de decretos-leis, e do próprio estado, que, assim como a União, dispõe de maior raio de manobra para ajustar a administração fiscal através de decretos, o município de Campinas depende inteiramente de leis para o estabelecimento de normas administrativas, como, por exemplo, formas de pagamento e de indexação. O processo de elaboração legal, naturalmente, é pouco ágil; além disso, os vereadores têm-se especializado em minar o sistema tributário municipal, a pretexto de proteger determinados grupos de contribuintes.

A análise da estrutura fiscal, bem como a interpretação da evolução das receitas ao longo da década de 80, indicam que a crise das finanças em Campinas não decorreu de qualquer espécie de centralização de receitas na União. As transferências da União nunca foram significativas no orçamento municipal; as transferências do estado tiveram melhor desempenho do que os tributos municipais. A municipalidade sempre dispôs de condições para preservar a receita tributária própria. O único obstáculo temível (e de difícil transposição) foi a inflação.

A queda da receita *per capita* decorreu da "preguiça de tributar". A reforma tributária da Constituição de 88 dará um fôlego suplementar ao orçamento, ao elevar as transferências de ICMS e criar um novo tributo (IVV), mas por si só não erradicará a "preguiça de tributar". Um problema que era e continua sendo da alçada municipal.

Anexo 1

Campinas – principais tributos e receitas, 1980-88
Valores reais, mar. 1986 = 100

| | IPTU | Taxas | ISS | FPM | IRRF | ITR | OTU* | ICM | ITBI | IPVA | Merenda | OTE* | R.Patr. | Div. At. | Outras | R.Cap. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1980 | 561.990 | 1.008.228 | 1.249.678 | 24.738 | 92.233 | 30.418 | 25.733 | 3.010.003 | | | | | 24.135 | 124.067 | 287.198 | 480.998 |
| 1981 | 673.925 | 721.700 | 1.195.736 | 11.136 | 103.410 | 22.995 | 31.419 | 2.781.497 | | | | | 88.873 | 49.641 | 431.889 | 632.576 |
| 1982 | 847.906 | 819.520 | 1.280.648 | 67.369 | 99.847 | 22.330 | 18.897 | 2.915.358 | 192.336 | | | | 87.107 | 49.543 | 243.891 | 1.117.769 |
| 1983 | 776.479 | 728.774 | 1.179.634 | 120.109 | 88.037 | 9.695 | 17.172 | 2.727.693 | 160.983 | | | | 650.182 | 42.341 | 339.577 | 222.232 |
| 1984 | 774.266 | 694.293 | 1.209.413 | 137.255 | 69.802 | 9.170 | 16.167 | 2.708.710 | 99.042 | | | | 382.602 | 74.642 | 215.414 | 637.067 |
| 1985 | 812.873 | 682.249 | 1.426.520 | 357.568 | 107.049 | 7.461 | 88.641 | 3.190.725 | 121.392 | | 85.032 | 6.130 | 336.125 | 108.387 | 242.804 | 1.371.889 |
| 1986 | 1.395.579 | 655.393 | 1.888.520 | 431.482 | 70.515 | 8.847 | 153.092 | 4.332.650 | 156.047 | 258.208 | 141.653 | 77.277 | 361.487 | 126.580 | 594.596 | 1.334.357 |
| 1987 | 1.322.937 | 307.974 | 2.034.557 | 358.858 | 141.011 | 9.289 | 382.295 | 4.012.234 | 141.223 | 132.906 | 110.490 | 139.721 | 2.271.814 | 106.053 | 348.272 | 1.507.480 |
| 1988 | 1.094.499 | 106.672 | 1.945.381 | 297.216 | 108.078 | 165 | 107.318 | 3.182.878 | 87.717 | 127.063 | 133.318 | 124.369 | 806.006 | 129.949 | 347.030 | 2.315.653 |

* OTU: outras transferências da União.

* OTE: outras transferências do estado.

*Summary*

PUBLIC FINANCES IN CAMPINAS MUNICIPALITY , 1980-88

The paper concerns the performance of the public budget of Campinas from 1980 to 1988. The annual series of the set of municipal revenues were organized from monthly analitical balance sheets, deflated by General Price Index. Thus, the annual amounts approximately reflect real purchasing power, catching the effects of the uneven fluxion of the public income. The conclusion is that the low performance of the receipts was originated in the loss of importance of municipal taxes. This conclusion suggests that the alleged "tax descentralization" of the 1988 Constitution, by itself, will hardly counterbalance the deterioration of municipal public budget.