



Cadernos da Controladoria

Nova série Ano VII, nº 3 - setembro de 2007

Pactuação Federativa Municipalista: os desafios da repartição da renda pública no Brasil

Apresentação

Boa tarde a todos. Iniciamos mais uma palestra dos Seminários da Controladoria e temos o prazer de ter aqui novamente o Dr. François Bremaeker, economista e geógrafo, coordenador do Banco de Dados Municipais do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), onde trabalha há 37 anos.

O Dr. François é especialista em finanças públicas e administração municipal e tem inúmeros trabalhos publicados pelo IBAM. Ele também é articulista e colaborador de revistas e sites, inclusive do site da Controladoria, seção de "Textos Seleccionados" para a qual envia regularmente estudos de casos e indicadores municipais.

O tema da sua palestra hoje, intitulada "Pactuação federativa municipalista: os desafios da repartição da renda pública no Brasil", se mantém atual e importante. Passo a palavra ao Dr. François para a sua apresentação.

Lino Martins da Silva

Controlador Geral do Município





Pactuação Federativa Municipalista: os desafios da repartição da renda pública no Brasil

François de Bremaeker

Rio de Janeiro, 26 de setembro de 2007

Dr. Lino e presentes, muito boa tarde. Eu só gostaria de comentar duas informações da apresentação: primeiro dizer que estou há 37 anos no IBAM e me entregar; a segunda é que o tema se mantém atual. É mesmo, ainda que venha sendo discutido há vários anos, talvez até há algumas décadas se fale em pactuação federativa. Mais recentemente começamos a ouvir de novo falar disso e sempre eram os prefeitos que reclamavam da pactuação. Este ano, com a posse dos governadores, voltamos a ouvir o mesmo tema da parte deles. Quando chegaram ao governo do estado e viram as contas (a Fátima Rosane, Secretária Municipal de Fazenda que está aqui, sabe muito bem o que é isso), quando viram os valores disponíveis, concluíram que o dinheiro era muito curto e assim retomaram o assunto "pacto federativo".

Na verdade, todos os entes da federação gostariam de fazer esse pacto, desde que ganhassem dinheiro. Tanto a União, quanto os Estados, quanto os Municípios querem ganhar dinheiro na hora de fazer algum pacto federativo. São quatro palavrinhas mágicas: redefinição das competências e redistribuição de recursos. Infelizmente existe, do outro lado, a sociedade - em especial o meio empresarial, que sempre reclama da carga tributária (reclama que paga imposto demais). É óbvio que a sociedade também reclama

disso, pois ninguém gosta de pagar impostos, é ponto pacífico. Então esta é uma equação que nem Albert Einstein, caso estivesse vivo, resolveria: reduzir a carga tributária e aumentar os recursos do poder público.

Quando se fala da pactuação federativa acrescentaria mais um adjetivo: municipalista, para olharmos para o lado dos municípios e pensar no desafio de conseguir repartir a receita pública.

Normalmente 99,99% das pessoas não lêem a Constituição. Recapitularemos rapidamente: o município foi inscrito pela primeira vez como um ente da Federação. Nada foi modificado a partir da Constituição de 1988, tudo ficou da mesma maneira: o município fazia tudo como fazia antes, continuou fazendo depois, as coisas não mudaram. Antes de 1988 já estavam inscritas como atribuições dos Municípios: legislar sobre interesse local, suplementar a legislação federal estadual, arrecadar tributos, aplicar suas rendas e organizar os serviços locais. As únicas coisas acrescentadas foram: o transporte coletivo; a manutenção da educação pré-escolar e fundamental com cooperação financeira estadual e federal; a prestação de serviços de saúde com cooperação técnica e financeira estadual e federal; o ordenamento territorial e a proteção do patrimônio histórico e cultural local. Mas o município já fazia essas coisas.

Do lado tributário os impostos permaneceram exatamente os mesmos: Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS). Quanto ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), antes o "inter vivos" e o "causa mortis" eram repartidos entre os Estados e os Municípios. Agora o Município com o "inter vivos" inteiro. O município ganhou o imposto dos combustíveis (que cinco anos depois veio a ser extinto por outra emenda constitucional). As taxas e as contribuições de melhoria continuam exatamente a mesma coisa. No lado das transferências é que houve um ganho por parte dos municípios, porque o Fundo de Participação, que na prática representa a maior fonte de receita da imensa maioria dos municípios no país, imediatamente após a Constituição pulou de 17% para 20% e nos cinco anos seguintes cresceu até 22,5% - agora em setembro foi votado e passará a 23,5%.

O Imposto Rural (ITR) ficou do mesmo jeito, em 50%, e agora existe uma emenda à Constituição que permite ao município arrecadar 100% do ITR, desde que ele cumpra algumas formalidades. Sinceramente eu não conheço município algum que tenha assumido a cobrança integral do ITR. Nem no estado do Mato Grosso, que seria o mais vocacionado para assumir o ITR integral, por ser um estado com poucos municípios, grande extensão territorial e uma atividade agropecuária bastante forte, nem lá os municípios se arvoraram a cobrar o ITR. Preferem que a União cobre, porque afinal de contas é uma fortuna monumental, entre R\$ 250 milhões e R\$ 300 milhões por ano no Brasil inteiro. Então continuou do mesmo jeito. O Imposto sobre o Consumo, o antigo ICM, ganhou o S e passou de 20% para 25% e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) que já era de 50% há cerca de cinco anos antes da Constituição. Na prática foi o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o ICMS que aumentaram um pouco a transferência de recursos em favor dos municípios.

Nesse momento os municípios começaram a perceber que estavam caminhando para aquilo que reclamavam há muito tempo, que seria um pacto federativo. Havia uma definição um pouco melhor colocada de atribuições dos municípios e teríamos um pouco mais de recursos. Começava-se o caminho no sentido de melhorar a situação financeira dos municípios. A maioria de vocês é da Prefeitura do Rio de Janeiro, ou talvez todos sejam da Prefeitura do Rio, e estão, obviamente, mal acostumados porque estão no segundo município que mais arrecada no país. Então quando eu disser uma série de coisas aqui estarei pensando em termos de municípios do país como um todo, onde as desigualdades são enormes.

Se formos calcular a receita per capita dos municípios do Brasil, hoje, veremos diferenças de 40 vezes entre aquele que tem a maior receita per capita e aquele que tem a menor receita per capita. O pior de tudo é que os municípios com receitas mais baixas não são os pequenos: são os grandes. Aqueles que mais precisariam de dinheiro são exatamente os que têm menor receita per capita.

Em 1960, a União arrecadava 64% dos recursos, os Estados 31% e os municípios 4,7%. Em 2005 e em 2006 - acabaram de sair os dados do Tesouro Nacional - continuamos iguais. A União aumentou para 69%, os Estados caíram de 31% para 26% e os municípios estão exatamente no mesmo patamar: de 4,7% para 4,4%. Os municípios cresceram em termos absolutos, temos a inflação, o crescimento da economia e etc.

Mas em termos relativos, na proporcionalidade, estamos exatamente no mesmo patamar que estávamos há 45 anos.

Aqui temos uma outra situação (ver tabela 3) que seria a distribuição federativa dos recursos, ou seja, os recursos disponíveis, aquilo que de fato, depois de computada a arrecadação de cada ente da federação, as transferências que foram feitas e os dinheiros dos convênios é o dinheiro que, no final das contas, cada município tem. Em 1960 os municípios tinham 6,4%, evoluíram, aumentaram um pouco, depois caíram, depois subiram e a partir de 1988-1990 passaram a ter um pouco mais de dinheiro, mas em 2005 tinham 16,4%. Os primeiros dados oficiais de 2006 já apontam algo em torno de 16,95%, estariam quase em 17% da massa de recursos do país. Ou seja, os municípios são os que mais se beneficiam em função das transferências. Os estados ficam mais ou menos na mesma, pois recebem os Fundos de Participação dos Estados, mas repartem 25% do ICMS com os municípios: na contabilidade ficam mais ou menos na mesma ou às vezes até perdem um pouquinho.

Os municípios, como já disse, são bastante desiguais (ver tabela 4) e aqui temos um quadro que nos mostra esta desigualdade. Aqui são separados por faixas de população, por grupos de habitantes (são onze grupos de habitantes), e na última faixa temos o Rio de Janeiro e São Paulo. Notem que até 10 mil habitantes temos 48% dos municípios brasileiros, até 20 mil habitantes quase 75%. Ou seja, o Brasil, de modo geral, é constituído por municípios de pequeno porte. Os municípios maiores, com mais de 50 mil habitantes, os municípios mais urbanos, são apenas 10%, uma quantidade relativamente pequena. Quando olhamos a receita tributária no Brasil, em 2005 os municípios tinham em média 18,9%; 66% eram das transferências e 14% de uma série de outras receitas, convênios, etc.

Na receita tributária, todos os municípios de até 20 mil habitantes mal passam de 5%. Então alguém poderia perguntar o seguinte: temos praticamente 75% dos municípios que não passam de 5% de arrecadação. O município gosta de viver de transferência e não gosta de arrecadar. Mas só que a história é outra. O que é dado para o município arrecadar? Fora o ITBI, que é uma parcela relativamente pequena que dependerá das transações feitas, obviamente acontece muito mais transações em municípios maiores do que em municípios pequenos. Mas digamos que elas fossem iguais para todo mundo: temos o ISS e o IPTU como os dois grandes impostos do município, são impostos de base urbana. Então é o mesmo que dar nozes a quem não tem dentes para arrecadar.

O município brasileiro tem para si impostos urbanos, mas a imensa maioria de municípios tem uma base econômica rural. O ITR realmente não expressa a realidade em termos de capacidade de arrecadação dos municípios. Rio de Janeiro e São Paulo têm, em média, 41% dos seus impostos - da sua receita tributária, de impostos, taxas e contribuições de melhorias - e 38% das transferências. Óbvio que aqui o Fundo de Participação é uma coisa mínima, o grosso é o ICMS e um pouco do IPVA. Nos municípios até 50 mil habitantes, mais de 80% dos dinheiros vêm de transferências, já que arrecadam pouco e acabam recebendo transferências - nos municípios menores é principalmente o Fundo de Participação dos Municípios e nos maiores a tendência é para o ICMS ser realmente o mais forte. O sistema tributário brasileiro privilegia o grande município. Porque o ICMS carrega mais nos grandes, os impostos dos municípios vão para os grandes, então a única coisa que beneficia o município pequeno é o Fundo de Participação. Se não fosse isso o município simplesmente não teria recursos para fazer a sua gestão. Alguém poderia dizer: "então se os municípios são inviáveis, vamos acabar com os 4 mil municípios". Perfeito, acaba-se com os 4 mil municípios e dá-se um tiro no pé, porque a população simplesmente migraria maciçamente para os grandes centros e o interior ficaria absolutamente abandonado. O Fundo de Participação é o mínimo de recursos que se coloca, não para segurar a pessoa no campo, mas para dar o mínimo de capacidade àqueles municípios de terem dinheiro para aplicar no local, para poder gerir e prestar serviços à população.

Aqui temos as receitas per capita (ver tabela 5), ou seja, a receita dividida pela população. E então o quadro se mostra completamente diferente: vemos que em termos de receita tributária, vai crescendo à medida que cresce o tamanho do município. Seus impostos são urbanos e a população, quanto mais urbano for o município mais irá aumentar, em termos per capita, a participação dos seus tributos. As receitas de transferências, sobretudo por causa do Fundo de Participação, são altíssimas, porque até 10 mil habitantes o coeficiente é 0,6, ou seja, todos os municípios recebem o mesmo dinheiro do FPM dentro de cada Estado. Isso varia conforme o Estado, em função do número de municípios que existem. Uma lei complementar, em 1989, resolveu fazer o seguinte: antigamente quando se criava municípios o FPM era

redividido no país inteiro. O Rio Grande do Sul, em 1988, criou 101 municípios, o que engordou a fatia de FPM do estado do Rio Grande do Sul. Isto foi um estímulo para que outros estados começassem a multiplicar municípios para puxar o dinheiro de volta para eles. Aí veio uma Lei Complementar que disse "agora congela esse quadro": quando forem criados novos municípios o dinheiro irá ser dividido dentro do estado, dentro do mesmo percentual de FPM que os municípios daquele estado recebiam.

Quem teve o grande azar dessa história foi Roraima, que na época tinha dois ou três municípios e agora possui 15 municípios. Um município de Roraima recebe menos da metade de FPM que um município de Minas Gerais, por exemplo, embora Minas Gerais seja o estado com o maior número de municípios no país. Até 10 mil habitantes o FPM é exatamente o mesmo para todos os municípios. Claro que quanto maior a população, maior o per capita. À medida que aumenta o tamanho do município a participação das transferências tende a diminuir. Percebemos que ela aumenta nos dois grandes municípios, principalmente por causa do ICMS, e diminui naqueles de 500 mil a 1 milhão de habitantes, que são os que têm a participação mais baixa em termos de transferências. Temos outras receitas que tendem a aumentar na medida em que crescem os municípios.

Vemos agora as diferenças em termos regionais (ver tabela 6), ou seja, o valor per capita, só que desta vez colocado em função das regiões. Aqui vemos as desigualdades regionais. A Receita Tributária média no Brasil é de R\$161,00 per capita, próxima da região Sul. O Centro-Oeste está bem mais abaixo que o Sul; o Sudeste - influenciado principalmente por Rio de Janeiro e São Paulo - tem um per capita bastante elevado. E cinco vezes menos que o Sudeste temos o Norte e o Nordeste do País. Já dá para sentir em termos da Receita Tributária a pobreza da população, a falta de capacidade contributiva da população. Nas receitas de transferências a coisa fica um pouco mais equilibrada, em torno da média. Mesmo assim, o Nordeste ainda tem a mais baixa de todas, o Norte a segunda mais baixa e depois seguem as outras regiões. O Centro-Oeste é a região que tem mais alto valor em termos per capita.

Aqui nós temos (ver tabela 7) as principais transferências para os municípios. O ICMS, que é a maior de todas, o FPM e depois o IPVA. Essas transferências representaram em 2005 algo em torno de R\$ 64 bilhões, onde metade, exatamente, era o ICMS, depois o FPM e por fim o IPVA. Esse não é o total de todas as transferências. O IPVA também é outro imposto que cresce de acordo com o tamanho do município: quanto maior for, mais carros ele terá e maior será a participação deste imposto.

O FPM é grande no início e vai diminuindo à medida que vai aumentando o tamanho do município. E ainda temos percentuais que podiam ser muito mais baixos, mas ainda são altos devido às capitais, pois para elas ficam reservados 10% do FPM. O Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste recebem 85% dos recursos das capitais. É uma fórmula diferente do restante do FPM dos municípios do interior, porque leva em consideração o inverso da receita per capita do Estado e, por outro lado, a população daquele município. O ICMS tem uma distribuição muito próxima nos municípios de até 50 mil habitantes, depois dá um salto e vai crescendo para os municípios maiores e mesmo naqueles de 1 milhão a 5 milhões de habitantes tem uma queda bastante brusca. Deveria ser mais, mas acaba tendo uma quebra bastante brusca nesses municípios. Encontramos então uma quantidade de capitais, principalmente no Nordeste, que provocam essa queda. Vocês vêem nesta seqüência de números que algumas coisas têm certa lógica e outras não, mas mostram um quadro bastante complexo que existe entre os municípios brasileiros. Nem sempre uma solução imediatista dará o resultado esperado se não analisarmos o que aquilo representa. Devemos fazer as contas para os municípios do Brasil como um todo para que a intenção não vá para um lado e o resultado exatamente para o oposto. Mais adiante falarei sobre um exemplo recente da reforma tributária.

Aqui (ver tabela 8) temos as principais transferências em termos per capita. Vemos que existe a mesma lógica do FPM, que diminui na medida em que aumenta o tamanho do município. O ICMS acaba sendo alto nos pequenos porque na legislação - cada estado tem a sua para repartir esse imposto - de um modo geral o que acontece é que temos o valor adicionado e, no mínimo, 75% do valor adicionado é distribuído em função daquilo que é apurado no município. Claro que é maior nos municípios maiores, naqueles que têm mais consumo ou maior produção. E 25% são baseados em critérios definidos por lei. A cada ano estabelecem-se novos coeficientes e pode-se até alterar esses critérios por lei, mas digamos que, daqueles 25%, metade vai para cada município pelo simples fato de existirem como municípios, um quarto em função da população daquele município e outro quarto em função de outro critério qualquer que se queira adotar - o dinheiro pode ser relacionado à aplicação na saúde ou na educação. Em função disso, os

municípios pequenos acabam recebendo uma 'mesada' constante, o que faz com as pessoas imaginem que o ICMS está crescendo e quando olhamos vemos que não cresceu tanto assim para os municípios na faixa que deveria crescer mais - nem mesmo para os municípios maiores, em termos per capita, o ICMS per capita não é tão grande quanto se imaginaria. O IPVA, este sim, cresce na medida em que aumenta o tamanho do município. Ou seja: primeiro vimos aquela distribuição em função do próprio porte do município e agora temos uma correção que é o per capita e mesmo assim podemos notar que vai crescendo o valor per capita do próprio IPVA.

Aqui nós temos as transferências do ICMS em termos per capita em três regiões do Brasil: Nordeste, Sudeste e Sul(ver tabela 9). Vejam que a diferença entre o Nordeste e o Sudeste em termos de ICMS per capita é de três vezes menos. Mesmo na comparação há diferenças brutais nas faixas de populações que só tende a crescer um pouco, e mesmo assim fica na metade, ou um pouco menos que a metade do tamanho dos municípios maiores. Mesmo assim, de um modo geral o ICMS é baixíssimo no Nordeste. Será que com a reforma tributária mexendo no ICMS ou no futuro IVA Estadual, levando da origem para o destino, isso vai se resolver? Tenho sérias dúvidas de que, em função de consumo ,se conseguirá levar recursos para regiões mais pobres.

Os cinco grandes itens de gastos do país distribuídos igualmente entre todos os estados são: despesas de alimentação em casa, despesas de alimentação fora de casa (com isso o ICMS não muda de lugar), aluguel de residência, compra de residência (não há ICMS nenhum) e compra de veículo. Esses são os cinco grandes itens em termos de consumo da população. A compra do carro ainda tem um outro fator: quando compramos um carro não estamos pagando o carro integralmente na concessionária, estamos pagando um carro que a concessionária comprou do Banco Ford, do Banco Volkswagen, do Banco GM ou do Banco Fiat, que estão em São Paulo. Isto significa que a venda foi feita em São Paulo. No caso de qualquer bem de algum valor importante, basta você criar o intermediário, o representante, ou um banco que faça a intermediação, que vai continuar no mesmo lugar onde o ICMS da produção fica. Em Paulínia, município que tem uma refinaria cujo ICMS é altíssimo devido a venda do combustível, por exemplo, pode ter uma empresa que comprará o combustível no município e depois distribuirá para o restante do estado de São Paulo. O dinheiro nem sai do estado de São Paulo, mas mostra que o município de Paulínia fará o valor adicionado e depois revenderá, com a diferença em função da compra, o combustível em Araraquara ou em Araçatuba, na ponta do Estado, mas tomando como base da venda o município de Paulínia. A não ser que você vá criar uma série de restrições em termos de ICMS ou do futuro IVA Estadual - o IVA-E.

Na apresentação do IVA Estadual foram colocados pelo Ministério da Fazenda, sobre a reforma tributária, todos os defeitos do ICMS e porque justificaria passar para o IVA Estadual. Então perguntei aos técnicos do Ministério porque, se já sabiam de todos os defeitos, não seria mais fácil corrigir os defeitos do ICMS e não partimos para uma nova aventura que seria saber no que vai dar em função do IVA -E? Se já sabemos o que acontece, todas as disfunções no ICMS, não se poderia consertar o ICMS?

No Sudeste vemos que existe um equilíbrio muito maior, mas há um desequilíbrio entre as faixas de população, e no Sul do País a mesma coisa: o ICMS diminui na medida em que vai crescendo o tamanho do município. Na verdade o ICMS não é o que se imaginava: um imposto grande que fica no município grande, se analisarmos per capita.

Em regiões - Nordeste, Sudeste e Sul - o equilíbrio do FPM é praticamente igual(ver tabela 10), não há distorções em função das diferentes regiões e nem por grupos de habitantes. O Fundo consegue ter uma lógica de distribuição que praticamente o torna uma distribuição boa, perfeita, diferente do ICMS. Isso acontece em função da distribuição da renda da população, da pobreza da população. Os municípios com até 10 mil habitantes, ou 48% dos municípios brasileiros, concentram apenas 4,3% da renda das pessoas. Óbvio que têm uma população menor, mas só concentram 4,3%. Em municípios com mais de 50 mil habitantes (ou 10% dos municípios), quase 80% da renda de sua população está concentrada. Só isso já nos mostra a dificuldade que há em qualquer modificação que se faça em termos de Reforma Tributária: queremos melhorar a distribuição da Receita Pública no País por causa, principalmente, da pobreza da população e da má distribuição de renda, da concentração brutal de renda que existe nos grandes municípios. Dando o exemplo completamente oposto: a partir de hoje, em todos os municípios, todos os impostos e contribuições passam a ser arrecadados pelos municípios, que transfere o dinheiro para o estado e para a União. Se assim fosse, 90% dos municípios no Brasil não conseguiriam arrecadar, no seu

município, nem aquilo que recebem do FPM, devido exatamente à pobreza da população e à má distribuição de renda. O papel fundamental do governo federal na transferência de recursos das áreas mais ricas para as mais pobres é exatamente trabalhar com o Fundo de Participação, trabalhar com as transferências.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o IDH-M, é composto por três grandes variáveis. Na área da educação, que hoje é praticamente universalizado e na área da saúde já foi bastante melhorado, mas é a renda que faz a grande separação em termos de IDH no país. Olhando para a distribuição do IDH-M (ver tabela 13), com a repartição dos outros itens por município e pela população, vejam que ela é alta no início e vai diminuindo até chegar ao patamar mínimo de 0,695 nos municípios de 20 a 50 mil habitantes, quando começa a crescer novamente. Há uma curva na qual os municípios da faixa intermediária são os que possuem receitas per capita mais baixas, justamente aqueles que têm os IDH mais baixos.

Qual o cenário para os municípios após a Constituição de 1988? Com o aumento dos recursos disponíveis, os municípios foram instados a assumir encargos e muitos desses encargos foram, simplesmente, frutos de uma desfederalização e de desestadualização de atividades, ações e programas, colocados aos poucos nas costas dos municípios. Quanto menor o município pior foi, pois os municípios maiores têm o problema da escala, a quantidade maior da população, mas em termos relativos e proporcionais isso é ainda mais dramático nos municípios pequenos; principalmente na área social - educação, saúde e assistência social - pois inúmeros programas sociais desapareceram quando os municípios assumiram esses serviços.

Os encargos adicionais foram se avolumando e hoje representam prejuízo financeiro dos municípios. Os dados de 2006 mostram que os municípios patrocinam, gastam, mais de R\$ 8,2 bilhões custeando serviços que deveriam ser de exclusiva competência do estado ou da União, como manter o Fórum, a Delegacia de Polícia, o posto da Polícia Militar. Fazem uma série de atribuições que competiria ao estado ou a União, como fornecer servidores para o INSS ou para o Judiciário, quando requisitam, ou para o Ministério Público, quando solicitam. Isso tudo custa aos cofres municipais, quando deveria custar ao estado ou à União.

Na área da saúde, saiu há pouco uma Portaria do Ministério da Saúde dizendo que aumentará a tabela do SUS, o que aumentará os procedimentos, o pagamento e a retribuição dos procedimentos. O ressarcimento é muito baixo e os municípios que têm aquele limite constitucional de pelo menos 15% para aplicar na área de saúde, hoje em dia estão aplicando quase 24% nessa área. Os gastos na área de saúde estão muito maiores do que se imaginava no início. Na área da educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do ministério (FUNDEF) - agora Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) - tem provocado distorções em municípios de pequeno porte demográfico, ou seja, os municípios de pequeno porte têm uma entrada muito forte de Fundos de Participação e uma entrada per capita relativamente também forte de ICMS, mas têm pouca população e obviamente poucos alunos. Quando chega na hora de ratear, as deduções são muito maiores do que aquilo que retorna como crédito para o FUNDEF (futuramente para o FUNDEB).

O resultado é que, hoje, cerca de 40% dos municípios brasileiros estão perdendo dinheiro com o FUNDEB. Este dinheiro vai ou para os municípios grandes ou para os estados. E o pequeno município acaba tendo de tirar dinheiro do seu orçamento para complementar uma série de despesas na área de educação (atualmente os municípios já gastam algo em torno de 35% de recursos na área de educação).

Na área da assistência social, diversos programas de apoio foram extintos e os municípios tiveram que mantê-los, principalmente creches e asilos, pois muita coisa deixou de ser patrocinada pelos estados e pelo governo federal. Para o prefeito, para os vereadores que estão próximos da população, o ônus político de simplesmente dizer: "olha não tem dinheiro e por isso vai ser fechado" é muito grande.

Qual seria o futuro para os municípios? Quais as perspectivas, de um modo geral, que os municípios deveriam ter, e volto novamente a dizer: estamos pensando no conjunto dos municípios do Brasil e principalmente na grande massa de municípios de pequeno porte. Primeiro passo para resolver o esse futuro seria que tivessem uma compensação financeira para as despesas que realizam pelos serviços da União e dos estados segundo critérios definidos pelo Conselho de Gestão Fiscal - a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a existência deste Conselho, que poderia definir critérios e parâmetros para que esta compensação fosse feita. Em 2005 isto representava R\$ 7,5 bilhões e em 2006 deve estar entre R\$ 8,2

bilhões de reais.

Quais são as expectativas do município? Depende de algo que vêm reclamando há muito tempo: o pacto federativo - e agora mais recentemente o novo pacto federativo -, que seriam aquelas quatro palavras mágicas que falei no início: redefinição dos encargos e redistribuição das receitas (a coisa mais simples de se fazer no papel, mas ir para a prática muda completamente de figura). As dificuldades de implementação estão nas enormes diversidades entre os municípios, no baixo poder de arrecadação da maioria dos municípios, em especial os municípios rurais, com impostos urbanos, na maior distribuição espacial da renda e na extrema pobreza da população. Esses são fatores que trazem uma grande dificuldade para chegar e dizer o seguinte: "olha, o município vai cuidar da educação infantil e da educação fundamental e da saúde toda". Eles não terão estrutura para manter isto. Pode ter na educação, mas na saúde vão estar em grande dificuldade. Ou se estabelecem consórcios para dar conta dessa prestação de serviço ou terão de dar mais dinheiro para o município fazer. Com o que têm hoje é impossível fazer, o custo é extremamente elevado.

O que chamamos de pactuação federativa democrática? Para a efetivação do pacto federativo os municípios deverão receber mais recursos, cujo ponto ideal será alcançado com a redução de suas desigualdades. Coloquei democrático pelo seguinte sentido: fizemos uma série de contas, pois se fala muito em pacto federativo mas sempre na teoria. Vamos redividir os encargos, como? Não sabemos ainda, mas ninguém fala no dinheiro. Vamos dividir o dinheiro como? Também ninguém fala nisso.

Então resolvi fazer as contas para saber quanto, de fato, os municípios deveriam receber, qual o valor mínimo que os municípios necessitariam para serem gestores de serviços para a população. A população merece receber aqueles serviços e para isso é preciso ter um per capita mais ou menos homogêneo ou pelo menos um mínimo que atenda às necessidades dos municípios ou as necessidades do cidadão que mora no município. Sempre se fala nisso: o cidadão mora no município, não mora no estado nem na União. De fato está lá, no município. Quando ele tem de reclamar alguma coisa, vai reclamar ao prefeito, ao vereador. Quanto maior o município, mais distante estão o prefeito e os vereadores da população. Mas em um município de 10 mil habitantes, coitado do prefeito e do vereador... Durante 24 dos sete dias da semana todo mundo sabe onde o prefeito e o vereador moram e vão lá pedir coisas. E aí deles se não atenderem...

A pactuação federativa, fala-se muito, será resolvida com a reforma tributária, mas eu digo que somente a ampliação das transferências atende aos interesses dos municípios e constrói, de fato, um pacto federativo. Qualquer proposta de reforma tributária, desde 1995 até hoje, todas elas, mesmo a que está sendo apresentada agora, é exatamente a mesma coisa. Não altera absolutamente nada, não vai alterar um centavo para o município. O município quer mais, o estado quer mais, a União quer mais, mas como não será aumentada a carga tributária fica tudo na mesma.

Quando se fala no IVA federal, que será a reunião de COFINS, PIS, o IPI e mais um, que vão substituir o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) porque o IPI, que faz a base junto com o Imposto de Renda, do FPM, o que se fala é o quê? Vamos dar para os municípios uma participação em todos os impostos e contribuições que são cobrados nos Países. Todos eles. Vamos dar para os municípios de tudo, menos dos impostos como importação e exportação e menos a contribuição previdenciária, pois esta vai para o INSS. Mas de todos os outros a proposta é exatamente esta. Vamos fazer uma cesta de impostos e de contribuições para os municípios. Só que se ele hoje recebe R\$ 34 bilhões de FPM, vai receber desta cesta de impostos R\$ 34 bilhões. Se ele hoje recebe 22,5% passando para 23,5% de imposto de renda e de IPI ele passará a ter 6,8% ou 6,9% desta cesta de tributos. Ou seja, não aumenta um único centavo. A única garantia que o município tem é que se o governo hoje privilegia contribuições em detrimento de imposto de renda ou de IPI ele vai estar no bolo, então estará junto. É a única "vantagem", entre aspas, porque não altera nada.

As grandes dúvidas ainda estão e no IVA-E - o IVA estadual -, que seria a reunião do ICMS com o ISS. Sempre se ficou naquele jogo de empurra - o ISS entra, o ISS não entra e agora está lá no PAC: o ISS entra. Até começa uma sugestão que foi dita pelo representante do Ministério da Fazenda que, para se saber em quanto o município seria ressarcido por aquilo que perdeu de ISS, isso seria em função da sua arrecadação nos últimos três, quatro ou cinco anos. A sinalização é a seguinte: cobrem de tudo 5% para estar no teto porque se cobrar menos vai ser computado em razão de se estar cobrando menos. Todo

mundo tem de cobrar 5%.

Aliás, uma pergunta interessante: por que o ISS vai de 2% a 5%? O imposto de renda vai de 12% a 27,5%, o ICMS vai entre 7%, 12%, 18% e até 35% na energia elétrica em alguns estados. Tudo é alto. E o ISS tem de ser de 2% a 5%. Qual é o grande segredo dos estados? Os estados nunca esconderam isto, não digo nem os governadores. Há alguns anos, quando era secretário de fazenda do estado de São Paulo, o Yoshiaki Nakano disse em alto e bom som no Congresso Paulista de Municípios que "o estado tem toda a vontade de botar a mão no ISS". Não teve pudor nenhum em falar.

Qual é o segredo para o estado? Mesmo que perca alguma coisa sobre a distribuição dos 25% do IVA-E, ganha uma nova base tributária, que é tudo aquilo que veio do ISS - e o que era cobrado entre 2% a 5% cobrará muito mais. Aí é onde o estado vai ganhar: uma base tributária nova. O que os governadores hoje não se entendem é exatamente em função sobre como será feita esta repartição, a maneira de cobrança: se será feita na origem ou no destino, se isto será vantajoso ou não, porque ainda querem conservar aquele negócio da famosa guerra fiscal e dos benefícios fiscais. Aparentemente, ainda não compensa, mas vocês já viram São Paulo reclamando ostensivamente de que é radicalmente contra a mudança dos critérios? Não tem do que reclamar, pois em minha opinião o estado acaba ganhando em função de sua participação muito grande não só no consumo como na produção e se fizer o esquema do intermediário, do representante no estado de São Paulo, ficará com quase todo o dinheiro.

O que seria a chamada repartição democrática dos recursos? A receita orçamentária média em 2005 de todos os municípios era de R\$ 856,87. Os municípios entre 2 mil habitantes e 5 mil habitantes têm R\$ 1.239 e daqueles acima de 5 milhões de habitantes em 2005 (Rio de Janeiro e São Paulo) a receita era de R\$ 1.303. Então vamos estabelecer em R\$ 1.303. Este seria o ideal per capita para todos os municípios. Vimos no início que temos pequenos municípios com mais de R\$ 2.000 de renda per capita, outros com R\$ 3.000 per capita, enquanto Paulínia (SP) tem R\$ 10.800 per capita.

O que se ouve falar em associações, inclusive na Associação Paulista já ouvi, é que Paulínia ganha muito. "Precisamos tirar, mexer nesta distribuição, pois tem um per capita muito alto em função do ICMS". Triunfo, no Rio Grande do Sul, tem um per capita muito alto por ser um pólo petroquímico. Camaçari, na Bahia, também ganha muito. Do que adianta pegar o ICMS de Paulínia ou de Camaçari e distribuir para o restante dos municípios do estado? Vai dar muito pouco para cada um. O que tem de ser discutido é passar de 25% para 35%. Esta é a discussão e não ficar pensando na redistribuição entre os municípios. Quais foram os critérios que se procurou atender? Fazer a equivalência dos R\$ 1.303 per capita. Isto daria algo em torno de R\$ 81,8 bilhões. E a educação? Todo ensino infantil e fundamental é do município. Pronto. Os professores do estado passam para o município, que terá dinheiro para isto. Os estados, na área da educação, nem perdem muito, pois o que gastam atualmente com o ensino fundamental passaria para o município. Na área da saúde assume integralmente e o dinheiro que já está vindo de outras fontes passaria para o município. E o município passaria de fato a ter recursos para atender sua população.

Qual é a possibilidade de implantação por meio do aumento das transferências a serem repartidas, de tal forma que estabeleçam o equilíbrio pelo fator população? A primeira coisa que disse para as pessoas da Associação Paulista de Municípios foi para não repetirem o erro que aconteceu com o estado do Rio de Janeiro e com o município do Rio de Janeiro, que foi exatamente transformar o fator do ICMS e da redistribuição que não fosse o valor adicionado para zero. O município do Rio de Janeiro entrou na justiça, ganhou e agora, 14 anos depois, os municípios terão de devolver o dinheiro. A primeira coisa para não se enfrentar resistência política é: ninguém vai cair, pode é crescer muito menos.

As diferenças entre os municípios no Brasil vão de R\$ 10.800 per capita em Paulínia a R\$ 253 per capita em Bragança, no Pará, que é um município de 102 mil habitantes. O que ele consegue fazer? Milagre ou prestar péssimos serviços. Este dinheiro viria de 30% das contribuições, menos a previdenciária; a integralidade do IPVA, ou seja, os outros 50% do IPVA que passaria a ser 100%; 35% viriam do ICMS e os 10% a mais seriam R\$ 15 bilhões em valores de 2005 e 35% do FPM cujo adicional daria R\$ 17,4 bilhões. Assim chegamos aos R\$ 82 bilhões.

Aqui (ver tabela 21) temos o quadro real de como se dá atualmente a distribuição per capita cruzando região e faixa de habitante. Vocês vêm as diferenças entre as regiões Norte e Nordeste, com valores muito

baixos: é uma quantidade de municípios muito grande. Temos o município de Bragança (PA), por exemplo, com R\$ 253 per capita e um outro município com R\$ 800 per capita. Na região Norte teremos R\$ 556 per capita. E está bom, porque temos um com R\$ 253 per capita e outro com R\$ 800 per capita. Estas desigualdades é que precisam terminar. Vocês podem ver que as diferenças entre as regiões Sudeste e Sul, que estão bem equilibradas comparativamente com as regiões Norte e Nordeste, e o próprio Centro-Oeste - melhor nos municípios muito grandes, mas em compensação com municípios de 200 mil habitantes e de 500 mil habitantes que estão muito baixo.

Qual é a forma de se fazer este equilíbrio? Usar o dinheiro do IPVA e distribuí-lo para dobrar o Imposto que o município recebe: o IPVA é do município e não tem como não fazer esta distribuição. O FPM, o adicional de 23,5% agora aumentado para 35%, é distribuído como hoje, pois a distribuição feita praticamente pelo fator população: privilegia mais o pequeno em per capita, que ganha mais, mas tudo bem. Seguimos pela população. O que era das contribuições fica por último. No ICMS, este 10% de adicional se distribui pela população. Aí, Paulínia (SP) recebe bem pouquinho e outros municípios recebem mais. E os 30%? Os trabalhos sobre a proposta de pacto federativo que compreendem várias etapas (os chamados anexos) estão na página do Ibam (www.ibam.org.br - clicando em "estudos e pesquisas" e depois em "subsídios para a discussão sobre o pacto federativo") e também na página da Controladoria Geral.

Temos os per capita relativos a cada município. Para R\$ 1.303 per capita ainda falta tanto. Tira-se das contribuições exatamente o que falta para fazer aquele mínimo, mas ainda sobra um resíduo que distribuo igualmente para todo mundo, ou seja mais R\$ 84. No final das contas (ver quadro 22), os municípios ficam com R\$ 1.387 per capita como o mínimo necessário. E vocês vão ver que em algumas faixas a região Centro-Oeste é um tipo, vejam que "beleza" no Nordeste: em todos os municípios acima de 100 mil habitantes nenhum deles conseguiria ultrapassar a média. Todos levam a média forçada a chegar no mínimo e ficam na faixa mínima. Quando se sobe um pouquinho é porque um ou dois municípios conseguiram passar e puxaram em R\$ 3 a média para cima. Vocês podem ver que até estes R\$ 1.392 e R\$ 1.402, não é muito distante daqui. São R\$ 30 ou R\$ 40 de diferença em alguns municípios. A imensa maioria dos municípios fica em R\$ 1.387 per capita. Na região Norte também ainda temos duas faixas de município que ficam em R\$ 1.387 per capita. O que quer dizer que este seria o valor mínimo que o município poderia ter para ser aplicado por habitante.

Aí você diz o seguinte: "bom, mas um município muito pequeno não vai ter hospital, não vai ter isto ou aquilo". Está bem, mas eles começam a fazer convênios de município com município. O paciente será atendido no município A mas eu tenho o dinheiro para ir lá e ressarcir os gastos que ele fez na área de saúde. Aí se pode implementar o que se fala há vários anos, o famoso cartão de saúde para fazer a compensação de um município para outro. Para ter o dinheiro para compensar. Hoje, como o município não tem o dinheiro, o que faz? Manda o paciente para outro lugar e não paga nada. O outro município não pode dizer que não aceita aquele paciente, tem de aceitar. Fica um pouco naquele negócio de que em alguns serviços de saúde de municípios no interior atendimento em saúde significava ter uma ambulância para transportar os pacientes para o município vizinho cuja qualidade de atendimento era um pouco melhor. Era levar o paciente e despejar o paciente lá. Esta é a realidade hoje: leva-se o paciente mas não há recursos para pagar por aquele paciente.

Aqui (tabela 23) é só para vocês terem uma idéia da situação no Estado do Rio de Janeiro. Podem achar que as coisas são mais equilibradas, mas verão as diferenças. Os muito pequenos é que têm receitas maiores: são todos aqueles com R\$ 1.800 per capita, que sejam municípios de 5.000 habitantes a 10.000 habitantes. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, tem poucos municípios pequenos. A maior parte tem mais de 20 mil habitantes, são municípios grandes. Em Minas Gerais 60% dos municípios têm menos de 10 mil habitantes; São Paulo idem. Mas no Rio de Janeiro os municípios tem muita população.

De 10 mil a 20 mil habitantes (ver tabela 24), só um está com R\$ 980 per capita, os demais estão acima de R\$ 1.000 per capita. Essa é a situação real. O município de Quissamã, por conta dos royalties do petróleo, tem R\$ 7.816 per capita. Mas de um modo geral vemos que todos os municípios estão em torno de R\$ 1.200 per capita. O município de Porto Real, que ganhou a fábrica da Volkswagen, tem R\$ 3.868 per capita. De um modo geral, existe uma aparente homogeneidade.

Na faixa de 20 mil a 50 mil habitantes (ver tabela 25) temos Búzios; um pouco mais alto, Casimiro de

Abreu pelos royalties do petróleo; em Mangaratiba há um terminal; Pirai é uma espécie de pólo industrial; Rio das Ostras tem royalties do petróleo. No restante dos municípios começa a haver uma variação mais forte: entre R\$ 700 e R\$ 800 per capita. Naqueles entre 50 e 100 mil habitantes (ver tabela 26), já começa a aparecer um município com R\$ 500 per capita e outros com R\$ 700 per capita, o que significa que os municípios vão crescendo de tamanho, o per capita vai baixando e as desigualdades vão ficando mais fortes entre os municípios deste mesmo grupo. Na faixa de 100 mil a 200 mil habitantes (ver tabela 27) está o município de Angra dos Reis, que possui um terminal de petróleo, e um per capita de R\$ 2.300. Macaé, também recebe royalties do petróleo aparece com R\$ 4.000 per capita. Mas por outro lado temos um per capita de R\$ 393 no município de Mesquita e um per capita de R\$ 470 em Queimados.

Em um encontro da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), seccional do estado do Rio de Janeiro, há cerca de dois meses, foi apresentado um mapa com as notas de educação do estado do Rio. Eu disse que, por coincidência, todos aqueles localizados acima do município do Rio de Janeiro estavam em vermelho, que significavam as piores notas. São estes municípios que têm os piores per capita do estado.

Na faixa de 200 mil a 500 mil habitantes (ver tabela 28), estão os municípios de Belfort Roxo, com um per capita de R\$ 400; Magé, com R\$ 417; Itaboraí está um pouco melhor, com R\$ 642; e São João do Meriti com R\$ 481. Todos estão abaixo de R\$ 500 per capita e eram exatamente esses os pontos vermelhos na área de notas na educação. É muita coincidência ou é falta de dinheiro, porque pode ser um município de 200 mil a 500 mil habitantes que, em termos de volume tenha um pouco mais de dinheiro, mas quando se coloca o fator população o per capita vai lá para baixo. Agora aqueles entre 500 mil e 1 milhão de habitantes (ver tabela 29): o município de Caxias, sede da refinaria (REDUC), apresenta R\$ 715 per capita, mas em compensação os municípios de Nova Iguaçu e de São Gonçalo são uma tragédia. O município do Rio de Janeiro conta com R\$ 1.281 per capita.

Aqui apresentei o estado do Rio de Janeiro, claro que não vou apresentar todo o Brasil. Vocês podem acessar esse material no site da Controladoria Geral e percorrer os demais estados brasileiros. Vão se impressionar com a quantidade de receitas per capita baixíssimas das regiões Norte e Nordeste, principalmente nos municípios maiores. E quando olhamos as capitais, como Salvador, Recife e Fortaleza, o per capita é de R\$ 1.387. E só chega no mínimo porque é auxiliado pelo dinheiro das contribuições que coloca lá dentro, porque por ele próprio não conseguiria.

Como curiosidade: quando se falou em reforma tributária, um dos itens apresentados e que foi solicitado pelas entidades municipalistas foi o de alterar o critério de repartição do ICMS ou do futuro IVA-E. Tirar os 75% do valor adicionado e passar para 50% do valor adicionado. Qual é a vontade política disso? Colocar mais dinheiro nos municípios menores, tirar dos mais ricos e colocar naqueles mais pobres. A Associação Nacional dos Municípios Produtores reclama e não admite isto. Nesta proposta que apresentei não fazemos isso. O município de Bragança (PA) sai dos R\$ 253 per capita e vai para R\$ 1.387. Com isso, a redução do máximo e do mínimo passa a ser de oito vezes. Agora, Paulínia (SP) sai de R\$ 10.800 e vai para R\$ 11.200 per capita. Então quem tem mais cresce pouco e quem tem pouco vai crescer muito para chegar naquele mínimo.

Claro que não podemos começar a criar critérios, de colocar zeros para alguém, mas os muitos pequenos terão uma entrada de recursos realmente bem maior. Qual era a intenção? Vamos tirar o dinheiro dos grandes e passar para os pequenos. Então me perguntei: "será que este negócio está certo? Vamos fazer como São Tomé, vamos ver para crer". Peguei os dados da base do Tesouro Nacional e a população de cada município, em cada um dos estados, e qual o ICMS dos municípios que estão na base do Tesouro Nacional. Aproximadamente 4 mil e 200 municípios responderam e este ano de 2006 já são 4.800 municípios, melhor ainda. Pois bem: baixamos aqueles municípios, o percentual da população e o percentual do ICMS: o resultado foi que 40% dos municípios perdem dinheiro. São os grandes perdendo para os pequenos? Dois terços são municípios têm menos de 10 mil habitantes. A população deles é tão pequena (queriam privilegiar o fator população) que acabam não conseguindo receber o ICMS, aquela participação alta que recebem pelo fato de existirem como município cai. Todas as capitais das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste ganham, apenas as capitais das regiões Norte e Nordeste é que perdem, porque a concentração de ICMS nessas capitais é fantástica: chega a ser de aproximadamente 60% de ICMS do estado concentrado na capital. No conjunto os pequenos municípios são os que mais perdem.

Vamos fazer as contas? Há algum tempo, a Associação dos Municípios do Estado do Paraná me chamou para fazer a seguinte consulta: estamos pensando em alterar os critérios de repartição do FPM; queremos o fator população preponderante, a área de cada município e mais alguns fatores. Perguntei: "você me chamou aqui para isso? Por que não me falaram pelo telefone, porque teria dito logo de uma vez". Qual é a população do Paraná? Tanto. Recebe de FPM, do bolo do Brasil inteiro 7,2%; a população de vocês é 6,2% e tende a cair porque o crescimento da população no Paraná é um dos mais baixos do Brasil. Só aí já perdem 1%. Querem que faça a conta da área? Já pensaram na região Centro-Oeste e na região Norte do País, na Amazônia, aquela região bem grande, já viram o tamanho do Paraná? Querem continuar? As pessoas fazem as coisas e não pensam. Não sentam para fazer a conta.

Até farei uma pergunta para a Secretária Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro aqui presente: "a Prefeitura do Rio tem como dizer o quanto arrecada de ISS item por item?" Sim? Porque é um sistema. As outras capitais conseguem dizer o mesmo. Há mais ou menos dois anos assisti a uma apresentação do pessoal da Frente Nacional dos Prefeitos no BNDES sobre a situação nas capitais. São 27 as capitais brasileiras, incluindo Brasília. A apresentação começava dizendo o seguinte: temos aqui o resultado de 19 capitais. Perguntei-me: como assim? São 27 e só tem 19? E a apresentação continuava: 13 são assim, 14 são assado... Quero dizer, se nem as capitais conseguem saber, ter as suas informações e trocar figurinha entre elas, imaginem o conjunto dos municípios brasileiros.

Aí está em parte como dizia o Dr. Lino, o papel fundamental do Ibam, que é o de chegar e dizer o seguinte: calma, faz a conta, olha aqui o resultado. Vocês estão dando um tiro no pé. Em vez de se preocuparem em dar os 35% de ICMS ao invés dos 25% estão querendo continuar nos mesmos 25%, mexer na distribuição entre eles e fazer a emenda pior do que o soneto. Esta é a verdade.

Para quem tiver alguma dúvida, aqui está o meu e-mail: bremaeker@ibam.org.br. Espero não tê-los assustado muito com estes números, mas infelizmente eles fazem parte da realidade brasileira, a realidade que temos nos municípios do Brasil.

Expediente

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Prefeito: Cesar Maia

Controladoria Geral do Município

Controlador Geral: Lino Martins da Silva

Subcontrolador de Gestão: Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

Assessora: Sonia Virgínia Moreira

Cadernos da Controladoria

Organização de Eventos: Graça Louzada

Administração de Eventos: Vanda Pastro

Edição de Texto: Sonia Virgínia Moreira

Editoração, Capa e Fotos: Gabriel Campano

Transcrição de Áudio: Graça Louzada

Versão Online: Renato Gomes