

CONSIDERAÇÕES SOBRE A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

*Carlos A. Longo**

Resumo: Neste artigo o autor tenta mostrar algumas alternativas de aumento de receita municipal, dentro da atual sistemática do ICM. Antes de apresentar essas alternativas ele argumenta que o atual estado de penúria em que se encontram os municípios brasileiros decorre, basicamente, de dois fatores: 1) a Reforma Tributária de 1967, que veio diminuir a capacidade de tributação dos municípios e, 2) a inércia dos prefeitos em agilizar o sistema fiscal municipal devido ao "desgaste político" que sofreria, preferindo depender das transferências de outras esferas do governo. Alguns comentários sobre a base tributária dos municípios e sobre as externalidades fiscais entre governos municipais oferecem o suporte teórico ao argumento posterior do autor. Por fim, ele oferece algumas sugestões no sentido de incrementar as receitas municipais, escolhendo como a mais eficaz a tributação sobre toda a propriedade imobiliária.

INTRODUÇÃO

Após a implantação da Reforma Tributária de 1967, a queda relativa das Receitas Tributárias dos Estados, especialmente dos municípios, veio-se agravando no País. O fortalecimento dos municípios é um dos pontos prioritários do governo federal, de acordo com o que afirmou recentemente o Ministro do Interior, Mário Andreazza. Para ele, a grande dependência dos municípios às decisões dos governos federal e estadual tem inibido o surgimento de lideranças locais e tomado dramática a situação financeira dessas comunidades. Neste sentido, o Ministério da Fazenda submeteu ao Congresso um "pacote tributário", que inclui algumas das antigas e sempre renovadas reivindicações dos estados e municípios. Uma das principais é a liberação automática e desvinculação completa dos Recursos dos Fundos de Participação dos Municípios. A eliminação dos benefícios fiscais dados à economia por meio de isenções do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e a ampliação da base

* Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

tributária do Imposto sobre Serviços (ISS) também constam da pauta de modificações. Entretanto, uma implicação deste estudo é que tentativas de solucionar o problema da autonomia dos municípios somente ao longo dessa linha não devem ser bem sucedidas.

A caótica situação financeira da maioria dos municípios brasileiros se deve essencialmente à reduzida produtividade, em termos de geração de receita, dos tributos municipais, por um lado, e ao crescimento significativo da demanda por serviços públicos a nível local, por outro. Esta tendência perversa em parte tem sido compensada por transferências de recursos estaduais e federais, que, entretanto, não têm sido suficientes para impedir um endividamento crescente das municipalidades. A reduzida produtividade das bases tributárias próprias pode ser explicada pelo reduzido esforço fiscal da maioria das municipalidades. J. T. Oliveira e J.C.S. Lima sugerem que este fenômeno decorre daquilo que chamam "caronismo" fiscal, ou seja, a reduzida exploração das bases tributárias próprias devido ao alto custo político desta iniciativa em relação aos recursos provenientes de transferências de outras esferas de governo.⁽¹⁾

Apresenta-se, de início, um breve sumário de base tributária dos municípios, procurando-se, em seguida, destacar a natureza das externalidades fiscais entre governos municipais. A divisão de responsabilidades fiscais entre diferentes níveis de governo é apresentada na próxima seção, seguida de um modelo simplificado que considera a incidência de ambos custos e benefícios do orçamento municipal. As implicações deste estudo para a autonomia dos municípios aparecem na última seção.

A Base Tributária dos Municípios

Os municípios brasileiros perderam em 1967 quase toda sua fonte tradicional de receita, fonte essa que tinha sido de qualquer modo muito limitada e extremamente inelástica. Os municípios ficaram com um imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, que representa aproximadamente 25% de suas

(1) Ver J.T. Oliveira e J.C.S. Lima, *Incidência dos Impostos Municipais e uma Avaliação das Transferências de Recursos Federais: O Caso dos Municípios das Capitais*, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Relatório de Pesquisa, São Paulo, fevereiro 1979. A este respeito, o secretário de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, C.H. Boiteux, ao depor recentemente na CPI que investiga as causas do empobrecimento dos municípios, apontou os prefeitos como os maiores culpados pela penúria municipal, pois alegam "desgaste político" para não cobrarem os impostos permitidos por lei, preferindo que o governo federal os socorra.

receitas fiscais totais, e um novo impoto sobre serviços, cuja alíquota é fixada pelo governo federal, que representa aproximadamente 10% de suas receitas fiscais totais. Para a maioria dos governos municipais, existe uma completa falta de recursos próprios e, virtualmente, dependem de transferências de receitas do governo estadual e federal. A partir de 1967, o governo estadual passou a ter que retornar 20% da receita do imposto sobre o valor adicionado, ICM, para os governos municipais, em proporção ao valor adicionado em cada município, e estas transferências representam aproximadamente 50% das receitas fiscais totais a nível municipal. Transferências financiadas por 9% da arrecadação de impostos federais, sobre a renda e consumo, são distribuídas aos municípios de acordo com uma fórmula baseada no número de habitantes, com vinculações quanto a sua aplicação. Esta fonte de recursos representa aproximadamente 15% das receitas fiscais municipais.(2)

Ao contrário das transferências federais que visam principalmente a equalização fiscal, as transferências estaduais consistem em fazer retornar 20% da receita arrecadada a seu ponto de origem. Todo ano o governo estadual soma o valor total da arrecadação do ICM em cada município e então distribui 20% daquela quantia para eles. Independente de problemas de centralização (falta de autonomia local), este método pode favorecer indevidamente aqueles municípios que são especializados em atividades industriais, com grande valor adicionado, contra aqueles municípios que são basicamente dedicados ao consumo.(3, 4)

Compete ao governo federal arrecadar o imposto sobre a propriedade territorial rural, ficando os municípios com 80% do produto de sua arrecadação.(5) O ITR é, ou procura ser, um instrumento de política agrária a nível federal com múltiplos objetivos. O ITR, através de um sistema de alíquotas diferenciadas, objetiva, essencialmente, tributar com maior rigor as propriedades rurais inexploradas ou "mau" exploradas, procurando erradicar o mini-

(2) Ver A.B. de Araújo e outros, *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*, Coleção Relatórios de Pesquisa no. 16, IPEA/ INPES, Rio de Janeiro, 1973.

(3) Foi encontrado para a Região Metropolitana de São Paulo um coeficiente de correlação simples, entre arrecadação do ICM e a produção industrial a nível municipal, igual a 0,92%. Ver A.B. de Araújo, *Aspectos Fiscais das Áreas Metropolitanas*, Série Monográfica, no. 15, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1974.

(4) Ver a respeito C.A. Longo, "On Tax Coordination Among Municipal Governments in a Metropolitan Region", IPE, trabalho de discussão interna, março 1979.

(5) O produto da arrecadação do ITR representa em termos médios uma parcela empiricamente desprezível das receitas fiscais a nível municipal.

fúndio bem como o latifúndio improdutivo. O ITR é calculado aplicando-se a alíquota básica de 0,2% ao valor da terra nua declarada e aceita pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, valor este corrigido anualmente segundo índices de correção monetária oficial. O valor do imposto a pagar sofre alterações para mais ou para menos, dependendo de fatores tais como: (1) Dimensão – enquadramento da soma de áreas agrícolas de um mesmo proprietário, segundo o número de “módulos” determinados para as regiões onde as mesmas se situam; (2) Localização – maior ou menor proximidade dessas áreas aos centros de consumo; (3) Condições Sociais – conforme maior ou menor participação do proprietário na administração, na dependência dos frutos e responsabilidade de exploração, higiene e educação dos trabalhadores; (4) Produtividade – maior ou menor rentabilidade de exploração decorrente das condições técnico-econômicas dos trabalhadores. (Lei no. 4.504 de 30.11.1964; Estatuto da Terra).

Externalidades Fiscais entre Governos Municipais

Os municípios são unidades econômicas abertas. Existe, em geral, um grande movimento intermunicipal de produtos, fatores, indivíduos. Calculando-se o valor da produção de um município, a renda de seus residentes e a despesa de consumo efetuada em seu território, pode-se chegar a três valores diferentes. Existem municípios com intensa atividade produtiva e cuja população residente e renda são relativamente pequenas. Este é o caso, por exemplo, de São Bernardo do Campo (SP), que é responsável por cerca de 6% do produto do Estado de São Paulo, mas cuja população e renda correspondem a pouco mais de 1% deste Estado. Os mesmos números se aplicam a Volta Redonda, no Rio de Janeiro. Por outro lado, os chamados municípios dormitórios possuem um reduzido nível de atividades produtivas em comparação com a renda de seus residentes que é, em grande parte, obtida em municípios vizinhos. Os residentes em Nova Iguaçu possuem cerca de 4,5% da renda do Estado do Rio de Janeiro, mas o produto do município corresponde aproximadamente a apenas 2,5% do produto do Estado. No município de Alvorada (RS) a renda de seus residentes é cerca de dez vezes maior que o produto de seu território. Finalmente, existem municípios que, por serem turísticos ou comerciais, recebem um constante afluxo de residentes de outros municípios e, nestes casos, a despesa em consumo é superior à renda e ao produto do território. Este certamente é o caso de municípios tais como Caruaru (PE) e as estâncias hidrominerais do Planalto Mineiro.(6)

(6) Ver R. Varsano, “O Critério de Distribuição do ICM aos Municípios: Uma Crítica às Sugestões e uma Sugestão para Críticas”, *Revista de Finanças Públicas*, a sair.

Quanto menor a jurisdição em relação ao resto do País, maior será sua "dependência" e, por isso mesmo, a presença de externalidades de custo e benefício do Governo entre jurisdições (devido a alta mobilidade de fatores e indivíduos). Com efeito, se um governo municipal aplica um imposto elevado para financiar serviços públicos locais, seus beneficiários podem evitar o imposto transferindo sua residência legal para o município vizinho, embora continuem vivendo no mesmo lugar. Igualmente, um imposto de consumo pode ser evitado a nível local se o consumidor se desloca alguns quilômetros e faz suas compras no município vizinho. Da mesma forma, do lado das despesas de governo, os contribuintes do município vizinho podem apropriar-se dos seus benefícios gratuitamente ao se deslocarem temporariamente para a jurisdição onde os serviços públicos estão sendo oferecidos.

Do ponto de vista de cada município, a preocupação fiscal básica será com a parcela do imposto que vai ser paga pelos seus próprios residentes *vis-à-vis* de residentes de outras localidades. Neste contexto, pode-se admitir, por exemplo, que as propriedades localizadas no município A pertençam aos residentes do município B. Nestas condições a carga tributária de um imposto sobre as propriedades aplicado em A recairia a curto prazo sobre os residentes em B. Mas os residentes em A não ficariam imunes ao imposto, a longo prazo, se o capital investido em A se desloca para fugir ao imposto. À medida que o capital flui em direção a B, os residentes em A terão seus aluguéis aumentados e seus salários reduzidos. Quanto maior a evasão de capital, menor será a receita obtida através do imposto e a renda dos residentes em A. Em suma, não somente os residentes em A podem ser incapazes de exportar a carga de seu imposto, mas também podem perder renda para os residentes de fora do município, porque menos capital estará disponível para eles.(7)

Não é de surpreender, portanto, que um município hesitará antes de aumentar a alíquota de seu imposto muito além daquela observada pelos seus rivais. Com efeito, uma jurisdição pode, inclusive, ser tentada a obter benefícios líquidos através da redução do seu imposto a níveis inferiores àqueles aplicados pelos seus rivais. A política tributária municipal, portanto, envolve uma escolha difícil entre: (1) o ganho a ser obtido pela transferência da carga do seu imposto, para os residentes de fora do município via tributação do capital de não-residentes e/ou produtos consumidos por não-residentes; e (2), a correspondente perda para a economia municipal que resulta da evasão do capital de não-residentes.

(7) Ver C.E. McLure Jr., "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962", *National Tax Journal*, vol. 20 (1), março 1967, pp. 49-77.

A discussão precedente é parcial no sentido de que somente o lado das receitas do governo foi analisado. Entretanto, o benefício das despesas públicas também precisa ser incorporado à análise quando o efeito de um aumento dos impostos está sendo considerado. Da mesma forma que um aumento na alíquota do imposto sobre a propriedade pode reduzir o valor dessas propriedades e induzir uma evasão de capitais, uma provisão adicional de bens públicos pode elevar o valor dessas propriedades e provocar um influxo de capitais. De fato, melhores estradas e serviços públicos em geral torna o município um local mais atrativo para investir e para construir uma residência. Um aumento induzido na demanda por terrenos e casas eleva o preço das propriedades no município e, assim, compensa o efeito depressivo de maiores impostos sobre o preço das propriedades. Portanto, o benefício das despesas públicas pode ser capitalizado tanto quanto a carga tributária, de modo que o efeito combinado dos impostos e despesas pode elevar, reduzir ou deixar inalterado o valor das propriedades, dependendo de como e para quem foi utilizada a despesa pública.

Se o imposto for aplicado de acordo com o princípio do benefício estrito, os dois efeitos (carga tributária e benefício das despesas públicas) se cancelam e o valor da propriedade seria independente da alíquota do imposto. Entretanto, no mundo real este fato não ocorre. Para que isto ocorresse seria preciso que o imposto fosse arrecadado, por exemplo, com uma alíquota uniforme dentro de cada jurisdição, e sua receita financiasse despesas cujos benefícios fossem proporcionais às contribuições. Entretanto, pode-se esperar que os benefícios de uma escola, um parque público ou das estradas municipais não guardem uma relação direta com o valor das propriedades. Na medida em que os benefícios das despesas públicas são independentes do valor da propriedade, haverá uma redistribuição de renda dentro de cada município cuja direção é difícil estimar. Mas, isto não implica que os ajustamentos de indivíduos e fatores entre jurisdições induzidos pelo benefício líquido interjurisdicional ("net fiscal residuum") não deva ser minimizado. De fato, como se verá mais adiante, um imposto aplicado de acordo com o princípio do benefício a nível municipal, parece ser o único meio de obter uma harmonização entre municípios sem efeitos redistributivos interjurisdicionais.

Divisão de Responsabilidades Fiscais entre Diferentes Níveis de Governo

A divisão de responsabilidades fiscais entre diferentes níveis de governo precisa considerar os efeitos do orçamento público no comportamento de

seus contribuintes e beneficiários dos serviços públicos. Com efeito, num modelo de resíduo fiscal que leva em conta ambos, a incidência do custo e do benefício dos impostos de cada jurisdição, a divisão de funções fiscais entre diferentes níveis de governo pode depender, por razões de eficiência, da natureza dos serviços prestados. Alguns bens públicos puros(8) são tais que a incidência dos seus benefícios são de escopo nacional (e.g. defesa nacional), enquanto que outros são geograficamente limitados (e.g. proteção policial e contra incêndio). Pode-se esperar que um governo central ofereça uma melhor aproximação do nível eficiente de produção daqueles bens públicos que beneficiam igualmente os membros de todos os estados e/ou municípios, do que um sistema de decisão descentralizado.(9)

O inconveniente básico da forma unitária de governo é sua pouca sensibilidade com relação às diferentes preferências dos residentes de diferentes estados ou municípios.(10) Em contraste, quando cada comunidade é responsável pela provisão de seus próprios bens públicos, pode-se esperar variações no nível (e composição) dos bens públicos oferecidos entre diferentes jurisdições, variações que iriam, até certo ponto, pelo menos, refletir diferenças nas preferências dos eleitores dessas comunidades.(11) A justificativa econômica de um sistema federal está essencialmente baseada na capacidade que unidades de go-

(8) Um bem público puro é oferecido a cada indivíduo, para usufruí-lo ou não, dependendo de suas preferências. O bem público difere do bem privado essencialmente porque o consumo individual do bem público está relacionado com a provisão total por uma condição de igualdade em vez de adição. Ver P.A. Samuelson, "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure" *Review of Economics and Statistics*, vol. 37, novembro 1955, pp. 350-56.

(9) A razão é que cada estado ou município, ao determinar se deve oferecer uma unidade adicional do bem público, considera somente os benefícios dos seus próprios residentes. Portanto, pode resultar uma suboferta de bens públicos na medida em que seu valor marginal social não é levado em consideração pelos tomadores de decisão a nível estadual ou municipal.

(10) Quando todos os bens públicos são providos pelo governo central, pode-se esperar uma tendência em direção à uniformidade entre jurisdições dos serviços prestados. Entretanto, tais níveis uniformes de provisão e consumo de serviços públicos podem não ser eficientes, porque eles não refletem as possíveis variações nas preferências e/ou nível de renda dos residentes de diferentes estados ou municípios.

(11) Note que um bem público nacional é um bem público dentro e entre comunidades, enquanto que um bem público local é um bem público dentro de uma comunidade, mas privado entre comunidades.

vernos descentralizados têm para melhorar a alocação de recursos do setor público por meio da diversificação dos serviços públicos de acordo com as preferências locais. Uma provisão descentralizada de bens públicos, sob certas condições, implica a necessidade de se adotar alíquotas do imposto não-uniformes entre grupos de indivíduos ou estados. Quanto vale uma estrutura fiscal com alíquotas não-uniformes? Uma maneira simplificada de responder esta questão é através da avaliação do aumento no excedente do consumidor associado com diferentes alíquotas (níveis) de impostos (serviços públicos) locais.(12)

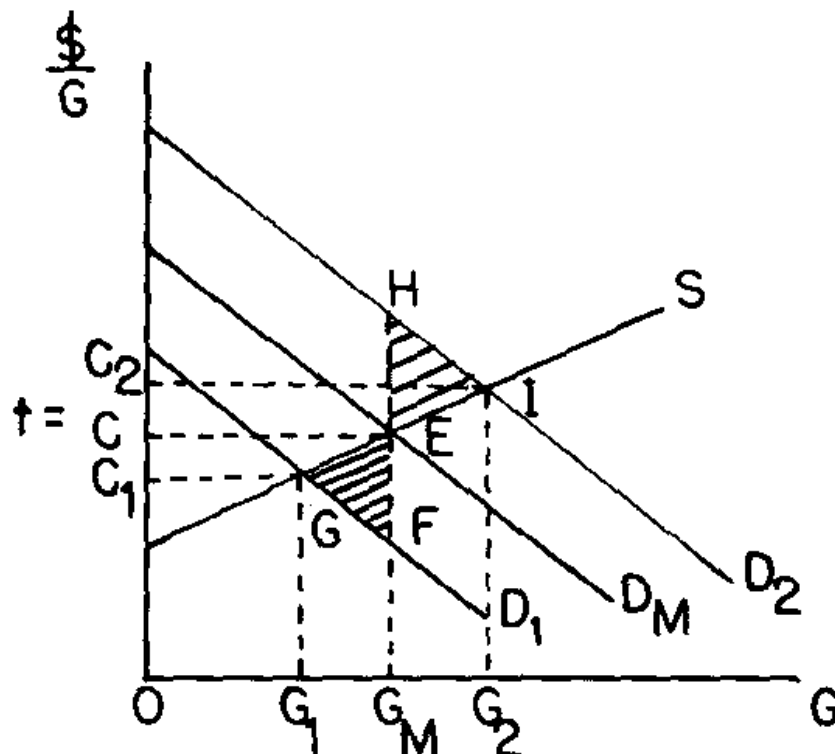
Para ilustrar este ponto será válido admitir que a população de um país seja dividida em dois grupos, dentro dos quais a demanda de um particular serviço (por exemplo, parques públicos medidos em termos de área) é igual para todas as pessoas. Em termos da figura a seguir, cada um dos indivíduos do grupo 1 possui uma demanda igual a D_1 , enquanto a curva da demanda das pessoas do grupo 2 é D_2 . Suponha-se ainda que os grupos 1 e 2 tenham a mesma renda Y_1 e Y_2 e que o custo do serviço público pode ser representado pela curva S . Uma solução para a provisão deste serviço público com alíquotas uniformes, t , é um nível standard de serviço para todas as pessoas. Suponha-se que este nível uniforme de serviço é um compromisso entre as demandas maiores e menores em G_m , correspondente à demanda média D_m com receita "per capita" dada por $OG_m EC$.(13) O nível desejado de consumo da população do grupo 1 é G_1 , com um imposto "per capita" igual a $OG_1 GC_1$, e o correspondente consumo da população do grupo 2 é C_2 com um imposto "per capita" igual a $OG_2 IC_2$. A perda da eficiência de cada pessoa do grupo 1 é então simplesmente o triângulo sombreado EFG , que representa um custo adi-

(12) Ver C.A. Longo, "Federalismo Fiscal e as Alíquotas do ICM entre Estados", *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 33(2), abr/jun. 1979, 311-17.

(13) Isto é, supomos que o imposto marginal para todos os indivíduos em cada grupo é igual a uma medida do seu benefício derivado do serviço público. Implícita nesta afirmação está a hipótese de que as preferências sociais são de alguma forma reveladas para os agentes de decisão do Estado, possivelmente através de procedimentos políticos. Alternativamente, poderíamos considerar as preferências sociais como pertencendo aos legisladores, que supostamente têm a maioria das preferências com relação ao nível do imposto e despesas públicas. Veja (Scott, A.D. "Federal Grants and Resource Allocation", *Journal of Political Economy*, vol. 60, dezembro 1952, pp. 543-38. Estas hipóteses, que são baseadas na teoria tradicional do "voluntary-exchange tax", foram criticadas por P. A. Samuelson, "Pure Theory of Public Expenditure and Taxation", in J. Margolis e H. Guitton (eds.), *Public Economics*, London, MacMillan, 1969.

cional para cada pessoa, à medida que os custos excedam os benefícios marginais derivados a níveis de consumo superiores a G_1 até G_m . Similarmente, existe uma perda de bem-estar para cada pessoa do grupo 2 igual ao triângulo sombreado EHI, que representa um excesso de benefício na margem sobre custos nas unidades não oferecidas do serviço público entre G_m e G_2 .(14)

Perda de eficiência resultante de alíquotas uniformes:



A magnitude da perda de eficiência devida a uma estrutura fiscal com alíquotas uniformes depende criticamente da variação nas demandas individuais de cada grupo. Se os níveis G_1 e G_2 fossem próximos um do outro, então G_m poderia constituir-se numa aproximação razoável do nível mais eficiente de provisão para todos os indivíduos, resultando em pequenas perdas de excedente do consumidor. Por outro lado, a magnitude dessa perda varia inversamente com a elasticidade-preço da demanda.

Quanto mais vertical e, portanto, inelásticas forem as curvas de demanda na figura anterior, maior será a área dos triângulos sombreados (o que reflete um declínio mais rápido no benefício marginal das unidades adicionais

(14) Essencialmente a mesma metodologia, num contexto um pouco mais geral, foi utilizada em W.E. Oates, "An Economist's Perspective in Fiscal Federalism", in *The Political Economy of Fiscal Federalism*, W.E. Oates (ed.) Lexington Books & Heath, Massachusetts, 1977, pp. 3-20. Veja também W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt, New York, 1972, cap. 2, especialmente apêndice, pp. 59-63.

de consumo para as pessoas do grupo 1 ou um maior benefício marginal das unidades de consumo não oferecidas para as pessoas do grupo 2). A magnitude da perda de bem-estar que resulta da implementação de uma estrutura fiscal com alíquotas do imposto uniformes entre grupos de indivíduos irá, portanto, depender da variação nas preferências entre esses grupos com relação ao bem público e da elasticidade-preço da demanda por esses bens.(15)

Enquanto que a demonstração acima se apóia em muitas qualificações e hipóteses restritivas, ela ao menos sugere que os indivíduos podem atribuir algum valor econômico à escolha do nível das alíquotas do imposto e despesas locais e que uma estimativa desses benefícios pode eventualmente não ser um problema muito difícil. Isto implica, adicionalmente, que tentativas de impor um nível uniforme de alíquotas do imposto, determinado pelo governo central, pode causar não somente problemas de caráter político, bem como resultar em distorções na escolha individual entre bens públicos e privados na medida em que as pessoas procuram suprir a deficiência dos serviços públicos através de empresas privadas.

Por outro lado, políticas de redistribuição de renda a nível local não atingem em geral seus objetivos, porque os indivíduos de alta renda irão emigrar e os de baixa renda irão imigrar para as jurisdições mais "progressistas". Assim, medidas fiscais de redistribuição de renda deveriam ser uniformes dentro de uma área onde existe um alto grau de mobilidade de fatores e indivíduos. Isto é, tais medidas darão melhor resultado quando implementadas pelo governo central.

Portanto, um modelo ideal de divisão fiscal entre diferentes níveis de governo vai confirmar governos estaduais e municipais a atividades essencialmente alocativas, enquanto que atividades distributivas, bem como atividades alocativas de caráter nacional seriam providas pelo governo central. As possibilidades de aumentos de eficiência através da descentralização da provisão de bens públicos são ainda aumentadas pelo fenômeno da mobilidade do consumidor. Como indicado por Tiebout, num sistema de governos locais, uma família pode selecionar como seu lugar de residência uma comunidade que pro-

(15) Uma tentativa de medir a perda de bem-estar resultante da implementação de um nível padronizado de despesas com educação foi realizada por D. Bradford e W. Oates, "Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure", in *Redistribution Through Public Choice*, H. Hochman e G. Peterson, (eds.), Columbia University Press, 1974, pp. 43-90.

vê um pacote fiscal mais ajustado às suas preferências através da migração interjurisdicional (“voting with his feet”).(16)

Considere, entretanto, um modelo normativo no qual uma situação “adequada” de distribuição de renda entre indivíduos é garantida pelo governo central e no qual indivíduos e fatores se deslocam livremente entre jurisdições. Neste modelo, pode ainda existir algumas comunidades com renda média elevada e outras com renda média baixa. Desde que indivíduos que residem em comunidades de alta renda irão obter serviços públicos em termos favoráveis (maior valor do serviço público e/ou menor carga tributária), pode-se argumentar que os indivíduos residentes em comunidades de baixa renda devem estar sujeitos a maior pressão fiscal do que as pessoas nas comunidades de alta renda.(17)

Quando fatores e indivíduos são móveis entre jurisdições, um equilíbrio a longo prazo é definido como uma situação onde todos os fatores e indivíduos obtêm a mesma taxa de retorno líquida do imposto entre jurisdições e, mais importante ainda, todas as comunidades precisam ter o mesmo nível de renda. Com efeito, se a propriedade é o único fator imóvel entre jurisdições, ela irá suportar toda a carga dos diferenciais líquidos de benefícios entre jurisdições. A imobilidade da terra elimina as possibilidades de substituição, de modo que o diferencial imposto-benefício entre jurisdições será capitalizado no valor das propriedades e, a longo prazo, o diferencial impõe somente efeitos redistributivos.(18) Entretanto, a curto prazo, diferenciais fiscais líquidos podem induzir deslocamentos distorcivos de fatores e indivíduos. Um imposto de acordo com o critério do benefício parece ser o único meio de obter um equilíbrio realmente eficiente, sem efeitos redistributivos. Neste caso, um imposto “per capita” é eficiente somente quando os benefícios dos serviços públicos são iguais entre indivíduos. Semelhantemente, um imposto proporcional sobre a propriedade é eficiente somente quando os benefícios dos serviços públicos são proporcionais ao valor da propriedade.(19)

(16) Ver C.M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, vol. 64, outubro 1956, pp. 416-24.

(17) Ver J.M. Buchanan, “Federalism and Fiscal Equity”, *American Economic Review*, vol. 40, setembro 1950, pp. 583-600.

(18) Ver B.W. Hamilton, “Capitalization of Intrajurisdictional Differences in Local Tax Prices”. *American Economic Review*, dezembro 1976, vol. 66(5), pp. 143-53.

(19) Ver J.C. Dyer, IV e M.D. Maher, “Capitalization of Intrajurisdictional Differences in Local Tax Prices: A Comment”, *American Economic Review*, junho 1979, vol. 69(3), pp. 481-84.

Coordenação de um Imposto Municipal

Suponha um modelo muito simples que considere a incidência de ambos, custo e benefício do orçamento municipal, em um mundo de somente duas municipalidades, uma municipalidade industrial I, e uma municipalidade residencial, R. Considere um produto X, que pode ser utilizado indiferentemente como bem de consumo ou capital, que é produzido em I e consumido em I e R. Suponha, ainda, que os meios de produção (físicos) pertencem aos capitalistas que residem em I. Os trabalhadores residem em R e trabalham em I. Portanto, não existe atividade produtiva em R (exceto serviços de habitação), somente consumo, e sua população se desloca diariamente para o trabalho em I. Isto naturalmente faz de R um município "dormitório" e de I um município "fábrica". Finalmente, suponha que os serviços públicos em cada municipalidade são financiados com base na tributação do produto X. Neste contexto, poder-se-ia verificar qual o princípio ideal de tributação intermunicipal?

A rigor, a coordenação de impostos indiretos (20) entre governos municipais requer o conhecimento da natureza dos serviços públicos e do movimento induzido pelo imposto sobre o nível de preços absolutos.(21) Na suposição de que o valor do imposto é adicionado ao preço de X, assim como a despesa pública tem um caráter de bem final, a neutralidade da tributação intermunicipal requer a adoção do princípio do destino.(22) De modo a adotar esse princípio é suficiente, por um lado, o município I conceder um rebate do imposto nas unidades de X adquiridas por R e, por outro, o município R tributar a "importação" desses bens.

Entretanto, dificuldades de implementação associadas a ajustamentos de impostos na fronteira entre governos municipais, devido a seu elevado grau de interdependência (alta mobilidade de produto, fatores e indivíduos), conduzem na prática à substituição de princípio do destino pelo princípio da origem na tributação intermunicipal. Mas, o princípio da origem é neutro so-

(20) Para a coordenação de impostos diretos ver R.A. Musgrave e P.B. Musgrave, "International Equity", in R.M. Bird e J.G. Head (eds.) *Modern Fiscal Issues, Essay in Honor of C.S. Shoup*, University of Toronto Press, Toronto, Canadá, 1972, pp. 63-85.

(21) Ver C.A. Longo, "Tax Coordination under Benefit Taxation", *National Tax Journal*, vol. 31(4), dezembro 1978, pp. 385-89.

(22) *Ibid.*, p. 387.

mente quando o preço do produto X permanece inalterado após o imposto. (23) Isto pode ser convenientemente contornado através da substituição do imposto indireto por um imposto sobre a propriedade em cada municipalidade, na medida em que este imposto for essencialmente suportado pelos residentes locais.

Este resultado não se altera quando as alíquotas efetivas do imposto sobre a propriedade são diferentes entre municípios. De fato, a alocação interjurisdicional de recursos e indivíduos não deverá ser distorcida quando, dentro de cada município, a terra e o capital forem tributados à mesma alíquota efetiva e os benefícios das despesas públicas forem apropriados pelos contribuintes do local. Portanto, a carga tributária dos municípios com alíquota elevada será mais elevada, mas, em compensação, maior será o benefício da despesa pública local.

Autonomia para os Municípios

Para se alcançar uma efetiva melhoria na situação financeira dos municípios, torna-se necessário um ajustamento no Código Tributário Nacional, de modo a permitir uma distribuição mais adequada da receita tributária nacional entre as três esferas do Governo. Pode-se afirmar, com base em argumentos de eficiência vistos acima, que uma divisão fiscal ideal entre diferentes níveis de governo iria confinar os governos municipais a atividades essencialmente alocativas, enquanto atividades distribuídas bem como atividades alocativas de caráter nacional seriam providas pelo governo central. A nível municipal, isto pode ser convenientemente aproximado através de um imposto sobre a propriedade cuja receita financia serviços públicos que são apropriados, basicamente, pelos contribuintes locais na qualidade de consumidores de serviços do Governo.

Neste contexto, toda tributação sobre a propriedade imobiliária, rural, bem como urbana, inclusive o imposto de transmissão *inter vivos* e *causa mortis*, pode ser, por razões de eficiência, de competência do município, que é, afinal, quem arca com a maior parte da responsabilidade de prover serviços públicos a nível municipal.(24) Com efeito, estudos anteriores sobre a viabili-

(23) Nas circunstâncias acima a adoção do princípio da origem conduz a uma realocação de receitas tributárias. Com efeito, R será privado de sua base tributária, porque não dispõe de atividades produtivas, e sua base potencial será transferida para I, porque agora as exportações são tributadas.

(24) O.E. Setúbal, "Aspectos de Melhoria da Receita Municipal", *in* *A tributação e o Drama dos Municípios*, Governo do Estado de São Paulo, Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana, Série Documento no. 3, São Paulo Imprensa Oficial, 1978, pp. 79-87.

dade de aumentar o imposto sobre a propriedade urbana indicam que este talvez seja uma das fontes menos exploradas da receita fiscal a nível municipal.(25) Além do mais, um maior respaldo no imposto imobiliário a nível local permitiria um alto grau de autonomia fiscal e, neste caso, os municípios não estariam tão sujeitos a disputas tributárias com outros níveis de governo (estadual e federal). O inconveniente é que este imposto requer uma administração um tanto mais complexa do que outras formas de tributação, principalmente no estágio de implementação.

Um problema pouco observado e crucial da estrutura fiscal dos municípios é sua grande dependência da tributação indireta. O imposto sobre a circulação de mercadorias, ICM, representa em média 50% das receitas municipais no Brasil. Como a carga deste imposto é supostamente transferida para os consumidores, independentemente do local de residência, possivelmente parte deste imposto é exportada e, portanto, paga por não-residentes. Supondo que os benefícios das despesas públicas são consumidos localmente e que os impostos indiretos são inteiramente transferidos para o preço dos produtos, pode-se esperar que, em geral, os proprietários de imóveis são subsidiados pelos consumidores na forma de preços mais altos dos produtos.(26) Portanto, incentivos implícitos à especulação imobiliária decorrem da atual estrutura fiscal dos municípios. Neste caso, pouco adiantaria adotar alíquotas progressivas sobre terras não exploradas para incentivar a produtividade do setor agrícola ou para diminuir a ociosidade dos terrenos urbanos. Na medida em que o nível geral de tributação for reduzido em relação ao exigido por um imposto aplicado de acordo com o critério do benefício, a especulação imobiliária não deverá ser desestimulada.

(25) Ver R. Varsano, "O Imposto Predial e Territorial Urbano: Receita, Equidade e Adequação dos Municípios", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, volume 7(3), dezembro 1977, pp. 581-622, e F.A. Rezende da Silva, "Financiamento do Desenvolvimento Urbano", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3(5), outubro 1973, pp. 543-84.

(26) Ver C.A. Longo, "Finanças Municipais e a Ociosidade dos Terrenos na Área Urbana", *Revista Brasileira de Economia*, a sair.

Abstract: In this article the author tries to show some alternatives to increase municipal revenue, considering the present fiscal framework. He argues that the present state poverty in which a great number of brazilian municipalities are suffering is due to: 1) the 1967 Fiscal Reform, that disrupted tax capacity of the municipalities, and 2) the behavior of Mayors that prefer to depend on federal transfers because of "political convenience". Some comments are made on tax base and on fiscal externalities among municipal governments that will support some author's positions. Finally, he offers some suggestions to improve municipal revenue. In his opinion the most efficient is the taxation on real state property.

