

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
Desenvolvimento
Regional
mestrado e doutorado



A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A DINÂMICA DA ARRECAÇÃO PRÓPRIA EM REGIÕES PERIFÉRICAS: O CASO DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES

João Gonsalo Moura
Eden do Carmo Júnior

RESUMO:

O presente trabalho tem como objetivo analisar a evolução da arrecadação própria dos municípios maranhenses logo após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. A análise toma como marco inicial o ano de 1999, tendo em vista que ali se encontra o cenário que caracterizava a situação das contas públicas antes da entrada em vigor da referida legislação, que aconteceu durante o ano 2000. O ano final da série é o ano de 2012, tendo em vista que se encerra, neste ano, um período de normalidade econômica no país, antes que apareçam os primeiros sinais da crise que se manifestaria logo em seguida. Trata-se de um intervalo de tempo suficientemente extenso para revelar alguns impactos importantes da nova legislação. Conclui-se que, embora a média de arrecadação própria dos municípios tenha aumentado ao longo do período, a mesma se estabilizou em cifras muito baixas em relação ao PIB, talvez por conta da falta de uma base sólida sobre a qual os tributos pudessem incidir, ante o ambiente de pobreza que caracteriza os municípios maranhenses. Este resultado sugere que, para aumentar as receitas próprias das prefeituras do estado seria necessária, além da imposição de uma legislação específica, a aplicação de uma política de desenvolvimento que criasse uma base econômica sólida para a aplicação dos tributos que são próprios da esfera municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Fiscal. Receitas Públicas. Tributação.



1. INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), proposta em 1999 e colocada em prática durante o ano 2000 foi, talvez, o marco principal de um conjunto de iniciativas que visavam estabelecer padrões para o manejo das finanças públicas no país, trazendo no seu conteúdo várias exigências que englobam as receitas, as despesas e também outras questões que dizem respeito à transparência, sobretudo no que diz respeito à publicação de informações e outros procedimentos. Neste estudo o foco se volta para um aspecto específico deste marco legal, que é a obrigatoriedade do alcance de alguns resultados em termos de arrecadação própria, especificamente no âmbito municipal.

Ainda mais especificamente, o estudo se atém ao exame da arrecadação própria de prefeituras pertencentes a uma região caracterizada pelo subdesenvolvimento, como é o caso dos municípios maranhenses. Quando a referida legislação estabelece determinados padrões para as receitas próprias dos municípios brasileiros, tendo em vista a heterogeneidade que caracteriza o país, convém examinar casos específicos como o do Maranhão, onde a maioria das municipalidades não dispõe de uma base econômica sobre a qual os tributos de competência municipal possam incidir e gerar receitas de origem local para as prefeituras.

Segundo dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, através da base de dados FINBRA, para o ano de 2012, as prefeituras do Maranhão possuíam somente o 15º posto em termos de volume de receitas próprias, numa avaliação para o país como um todo; e, para o caso particular da região Nordeste, as administrações municipais maranhenses ocupavam o 4º lugar. Entretanto, quando o exame se refere às receitas provenientes de transferências, os municípios do referido estado ocupavam o 12º posto em termos nacionais e o 4º posto em termos regionais (Nordeste).

Pela mesma fonte citada acima também é possível examinar que as receitas próprias (em termos per capita) dos municípios maranhenses, em cotejo com outras regiões e com o Brasil, ocupavam posições modestas, ficando em 23º lugar entre as unidades da federação e em 7º lugar na região Nordeste. De outro modo, quando a avaliação passa para o âmbito das receitas de transferências (em termos per capita) essas colocações adquirem uma boa melhora, ficando as municipalidades do Maranhão em 19º lugar para o país como



um todo e em 6º lugar dentro da sua região. Estes dados sugerem um sistema arrecadatório local precário, seja por conta de uma má administração do mesmo, ou mesmo por conta da prevalência de um regime de pobreza, onde os tributos não encontram em seu caminho a ocorrência dos atos que justifiquem a sua incidência. Daí a vigência tão propagada dependência de municípios de regiões pobres como o Maranhão em relação às transferências oriundas de outros níveis de governo, notadamente do nível federal.

Holanda (2013) apresenta um breve quadro da dinâmica da dependência fiscal do estado do Maranhão e dos municípios maranhenses, a partir da relação entre as receitas transferidas (constitucionais e voluntárias) e as receitas próprias. O autor argumenta que, no lapso entre 2002 e 2010, as receitas de transferências para o estado aumentaram numa taxa real de 12,5% a.a., enquanto que as receitas próprias elevaram-se num ritmo real de 16,7% a.a. Assim sendo, ocorreu, no período, uma suavização do grau de dependência fiscal do estado. Em relação aos municípios, os repasses aumentaram à taxa de 16,9% a.a., enquanto que as receitas próprias em 8,2% a.a., indicando, dessa forma, a ampliação da dependência dos municípios em relação às transferências. Como no período em tela a economia maranhense cresceu a taxas mais elevadas que as taxas alcançadas pela economia brasileira, pode ser que a economia estadual tenha se beneficiado em termos de crescimento da sua arrecadação própria. No entanto, como o crescimento econômico deve ter sido concentrado em poucos municípios, no nível municipal os rumos da relação entre transferências e arrecadação própria tomaram outro destino.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é analisar a evolução da arrecadação própria dos municípios maranhenses no período que segue à implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, considerando a fase compreendida entre o ano de 1999 (que antecede a aplicação da LRF) e o ano de 2012. Entende-se que tal período é suficientemente longo para revelar possíveis transformações oriundas da nova legislação e, também, por se tratar de uma fase de relativa normalidade econômica no cenário brasileiro, apresenta-se como mais propício para a execução da análise em perspectiva.

Para alcançar o objetivo proposto, além desta introdução, na seção 2 foi feita uma breve descrição do ambiente que permeava a economia brasileira nos anos 1990 e as tentativas de ajuste fiscal que culminaram com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na seção 3 dois temas foram abordados, sendo o primeiro deles



dedicado á apresentação dos aspectos metodológicos do trabalho e, o segundo, dedicado à apresentação e análise dos indicadores para os municípios maranhenses. Por fim, na seção 4 foram emitidas as considerações finais do trabalho.

2. AS REFORMAS DOS ANOS 1990 E A LRF

Em meio ao ambiente que permeou a economia brasileira na década de 1990, notadamente na área das finanças públicas, foi feita a tentativa de colocar em prática um conjunto de reformas estruturantes, com ênfase na retomada do controle das finanças públicas dos entes da federação, englobando inclusive as finanças municipais. No cerne deste ambiente reformista, a partir do ano de 1990 foram lançadas as bases que culminariam com aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, numa tentativa de reorganizar e garantir uma gestão fiscal responsável, equilibrada e durável em todas as esferas da federação.

Deve-se compreender que as principais iniciativas econômicas postas em prática no país ao longo da década acima referida tinham como finalidade específica garantir a estabilidade dos preços, após a convivência com um período de uma década e meia de inflação galopante e estagnação da atividade econômica.

2.1 O Plano Real e as Reformas

Durante o decênio de 1980 a economia brasileira experimentou um dos mais débeis crescimentos da história sendo engolfada por uma combinação degradante de elevada inflação e baixos índices de incremento no Produto Interno Bruto (PIB). Uma série de planos de estabilização econômica, lançados ao longo da referida década, teve como ponto comum a incapacidade de controlar a espiral inflacionária. No entanto, apesar do insucesso, esses planos de estabilização realçaram a necessidade de tomar em consideração a problema do controle e do saneamento das finanças públicas (GIAMBIAGI E ALÉM, 2008).

Com a chegada de Itamar Franco ao poder, uma nova tentativa de contenção da inflação é suscitada, desta vez com o denominado Plano Real. Sob a premissa de que um



conjunto de medidas austeras deveria ser adotado, antes e após o lançamento do novo plano de estabilização, a nova configuração da política de controle da inflação atinge o seu ponto culminante em meados de 1994, quando uma nova moeda entra em vigor no país (o Real). Essa nova formulação econômica diagnosticou que o processo inflacionário era o resultado, especialmente, de um persistente déficit público e da generalizada indexação da economia, o que demandava um conjunto de iniciativas nessas duas frentes, medidas essas que foram sendo postas em práticas em três estágios distintos, conforme atesta a breve descrição a seguir.

No primeiro estágio houve uma centralidade das ações na seara das finanças públicas. Ainda no final do ano de 1993 foi dado início a um processo de elevação da carga tributária, que culminaria com a criação de alguns tributos adicionais, sobretudo no formato de contribuição; e a desvinculação de aproximadamente 20% das receitas da União, proporcionando ao poder executivo um maior nível de maneabilidade sobre o orçamento. A este aparato de normas que possibilitaram esta última característica foi dada a denominação de Fundo Social de Emergência (FSE).

Em um segundo estágio, já durante o ano de 1994, foi instituído um instrumento de indexação total da economia, denominado Unidade Real de Valor (URV). Tal instrumento possibilitou a conversão de todos os preços da economia para essa unidade, que era corrigida diariamente. Ao indexar todos os contratos da economia a intenção era promover uma sincronização nos reajustes dos preços, de forma que os preços relativos alcançassem um alinhamento definitivo e ordenado, evitando assim problemas enfrentados nos planos anteriores, quando a falta de sincronia nas relações entre os preços terminaram por inviabilizar o próprio controle inflacionário.

No terceiro estágio ocorreu a reforma monetária mais significativa, após todos os preços estarem fixados em URV, com a transformação literal do indexador em moeda (o Real), quando o mesmo passou a angariar todas as suas funções clássicas de um meio circulante: meio de troca, unidade de conta e reserva de valor. A partir de então inflação entrou numa trajetória declinante, com o emprego da âncora cambial e com o auxílio de taxas de juros estabelecidas em níveis extremamente elevados, permitindo assim, inicialmente, o ingresso de um intenso fluxo de divisas, atraídas pela possibilidade da obtenção de significativos ganhos especulativos (GIUBERTI, 2012).



Porém, dentro do aspecto mais amplo do chamado Plano Real, diversas outras reformas marcaram a década de 1990, preconizadas naquele momento como importante esteio para a promoção da estabilidade econômica. Nesse tempo, o governo federal promoveu um amplo processo de privatização de empresas estatais, mudanças nas regras de aposentadoria, reestruturação do setor bancário através do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), reforma administrativa, dentre outras iniciativas (PUGA, 1999).

Mas, para além do exposto, medidas adicionais foram sendo efetivadas ao longo do tempo, tendo em consideração que o diagnóstico das causas da escalada inflacionária no país não residiam apenas no descontrole da política monetária, conforme enfatizado anteriormente. Ou seja, além da questão da indexação da economia e do descontrole das contas públicas na esfera federal, o novo plano de estabilização estendia o seu olhar para as unidades subnacionais, ensejando um conjunto de reformas no âmbito das unidades da federação e da esfera municipal.

Uma das primeiras iniciativas no sentido de promover um disciplinamento das finanças das unidades subnacionais foi a Lei Complementar nº 82/1995 (Lei Camata I) que estabeleceu limites para despesas com pessoal ativo e inativo, tanto para a União, quanto para estados e municípios. Para estes dois últimos, o teto foi de 60% de sua Receita Corrente Líquida (RCL). Num adendo a essa norma, em 1999, é editada a Lei Complementar nº 96 (Lei Camata II), quando a despesa com pessoal da União foi limitada a 50% da RCL, sendo que, para estados e municípios, o patamar continuou em 60% (ASAZU, 2003).

Outros instrumentos disciplinadores foram posteriormente criados, por exemplo: i) o Programa de Apoio e Reestruturação ao Ajuste Fiscal dos Estados; ii) a Lei nº 9.496/1997, que estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal; iii) a Resolução nº 78/1998 do Senado Federal trouxe novos marcos e exigências para que estados e municípios pudessem pleitear empréstimos; iv) o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (RIGOLON e GIAMBIAGI, 1999; MORA, 2002; NASCIMENTO e DEBUS, 2002; OLIVEIRA, 2012)



Um programa específico visando garantir assistência técnica e incrementar a arrecadação dos municípios, além de mitigar a dependência destes de recursos federais, foi lançado, em 1997, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): o Programa para Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMAT). Posteriormente o PMAT também incorporou entre seus objetivos: o aperfeiçoamento da qualidade e diminuição dos custos praticados na prestação de serviços públicos, elevação do patamar de transparência, mediante a oferta de informações da gestão pública e de um melhor atendimento ao contribuinte (AFONSO et al, 1998; SANTOS et al, 2008).).

Mesmo diante de todas essas iniciativas, houve um ponto culminante no front do controle e aperfeiçoamento das finanças dos entes federados que constituirá o tema central abordado na seção a seguir.

2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

O final do ano de 1988 e o início do ano de 1999 são marcados por uma intensa presença de turbulências econômicas, advindas principalmente do cenário externo, a partir da chamada *Crise Russa*, que contaminou a economia brasileira naquele período. Nesse cenário, o Brasil precisava emitir sinais claros de que executaria as medidas necessárias para não ser a próxima economia a ir à bancarrota. Dessa forma foi instituído, em outubro de 1998, o Programa de Estabilização Fiscal (PEF). Segundo Tavares (2005), o PEF englobava reformas estruturais (como uma nova reforma da Previdência), estabilização da relação dívida/PIB (a partir da consecução de elevados superávits primários) e aprimoramentos institucionais (compromisso da edição de uma Lei de Responsabilidade Fiscal).

É nessa ambiência de extrema instabilidade e desafios que foi apresentado em 15 de abril de 1999 o Projeto de Lei Complementar nº 18, correspondendo à Lei de Responsabilidade Fiscal. A tramitação do referido projeto foi considerada rápida, e sem significativas alterações ao longo do processo de tramitação no Poder Legislativo. Tanto é que em maio de 2000 o mesmo já havia sido aprovado (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Experiências prévias de regras fiscais vigentes em diversos países serviram como parâmetro para a confecção da referida lei no Brasil. Foram quatro as principais



referências utilizadas para a elaboração da LRF: a “*Fiscal Transparency*”, do FMI; o Tratado de Maastricht, da União Europeia; o “*Budget Enforcement Act*”, dos EUA e o “*Fiscal Responsibility Act*”, da Nova Zelândia (NASCIMENTO E DEBUS, 2002).

Logo em seu início, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que se aplica a todos os entes e poderes da federação, grifa que institui normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. O parágrafo 1º, do art. 1º enfatiza que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2000).

Desde a sua aprovação e entrada em vigor no país a LRF tornou-se um verdadeiro código de finanças públicas, aplicável a todos os poderes e entidades da União. O *caput* do art. 11, da LC nº 101/2000, resgata firmemente, do art. 1º, o conceito de responsabilidade na gestão fiscal, estabelecendo importância central para a realização da receita pública, pelos entes estatais, ao estabelecer que: “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os impostos da competência constitucional do ente da Federação” (BRASIL, 2000).

Araújo e Moraes (2003, p. 4) também enfatizam o papel da arrecadação própria, no caso da esfera municipal, para o equilíbrio fiscal:

Uma das formas previstas na LRF para que o equilíbrio fiscal seja alcançado pelos municípios é a adoção plena, no nível municipal, de sistemas tributários próprios, que podem garantir um fluxo contínuo de recursos cuja previsão e arrecadação dependam exclusivamente do município.

Santos (2009, p. 4) realça a relevância da Lei Fiscal para o incremento das receitas e para a gestão dos menores municípios:



Os mecanismos introduzidos pela LRF no sentido de aumentar a arrecadação com tributos municipais acabam por influenciar no gerenciamento das pequenas localidades, que sobreviviam basicamente das transferências constitucionais.

Portanto, as reformas introduzidas no país a partir da década de 1990 e que culminaram com a entrada em vigor da LRF durante o ano 2000 buscaram, de certo modo, nortear o esforço pela estabilidade fiscal dos entes subnacionais, estendendo-se ao cenário das finanças municipais. Um dos objetivos era assegurar a obtenção de melhores níveis de controle e transparência na sua gestão, que antes estavam direcionados apenas às finanças do Governo Central.

3. A LRF E OS MUNICÍPIOS MARANHENSES

Esta seção fornece os aspectos metodológicos e os indicadores daí resultantes, possibilitando uma análise mais acurada do problema e a consequente emissão de algumas conclusões pertinentes, que, no presente caso, estarão dirigidas para os municípios maranhenses, que podem ser aqui homogeneizados pela particularidade de pertencerem a uma região caracterizada como uma das mais pobres do Brasil.

3.1 Aspectos Metodológicos

Para atender aos novos requisitos de transparência e aperfeiçoamento das finanças públicas nos diversos níveis de governo, principalmente após a entrada em vigor da LRF, tem sido proposto um conjunto de indicadores que revelem o desempenho da gestão (SANTOS, 2009).

Considerando tal diversidade de indicadores, este trabalho tomará como principal mecanismo de avaliação do comportamento das receitas próprias dos municípios maranhenses, após a implantação da LRF, o Indicador de Realização de Receita Tributária (IRRT). O mesmo se torna adequado aos propósitos definidos nesta pesquisa em virtude de relacionar a receita tributária em relação ao PIB dos municípios.

Nesses termos, o IRRT é definido pela seguinte equação:



$$IRRT_i = RTr.R_i / PIB_i$$

Onde:

$IRRT_i$ = indicador de realização de receita tributária no município i ;

$RTr.R_i$ = receitas tributárias realizadas no município i ;

PIB_i = produto interno bruto no município i .

Deve ser compreendido que, dentro da razoabilidade, $0 \leq IRRT \leq 1$, denotando assim uma menor pressão tributária sobre a economia municipal quando o indicador se aproximar de 0 (zero); e uma maior pressão tributária sobre a economia local quando o mesmo se tornar mais próximo de 1, atestando uma arrecadação própria mais elevada diante da capacidade do município (PIB). Como o Maranhão possui 217 municípios, convém chamar atenção para o fato de que i varia de 1 a 217 no caso em estudo.

A expectativa é que a dinâmica assumida pelo indicador proposto seja ascendente após a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que este instrumento legal de regulamentação das finanças públicas estabelece dispositivos que estimulam a arrecadação própria e inibem a renúncia de receitas.

Apenas para evidenciar, de acordo com a Constituição de 1988, a receita pública municipal é composta pelos seguintes tributos: impostos, taxas, contribuições de melhorias, contribuições especiais e empréstimos compulsórios. Neste trabalho será tomado em consideração um total de cinco tributos, a saber: Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto por Transmissão "Inter Vivos", por Ato Oneroso, de Bens Imóveis (ITBI); Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS); as taxas (englobando as de poder de polícia e as de prestação de serviços) e contribuições de melhorias.

Ressalta-se que os municípios possuem outras fontes de receitas próprias, como é o caso das contribuições de seus servidores para os seus regimes de previdência; dos aluguéis de imóveis de sua propriedade; e as receitas geradas por suas empresas, como aquelas de prestação de serviço de abastecimento de água. Contudo, por aparecerem com mais regularidade na base de informação empregada neste trabalho e por representarem quase que a totalidade das receitas próprias, optou-se por centralizar o foco nas cinco categorias de tributos anteriormente mencionadas.

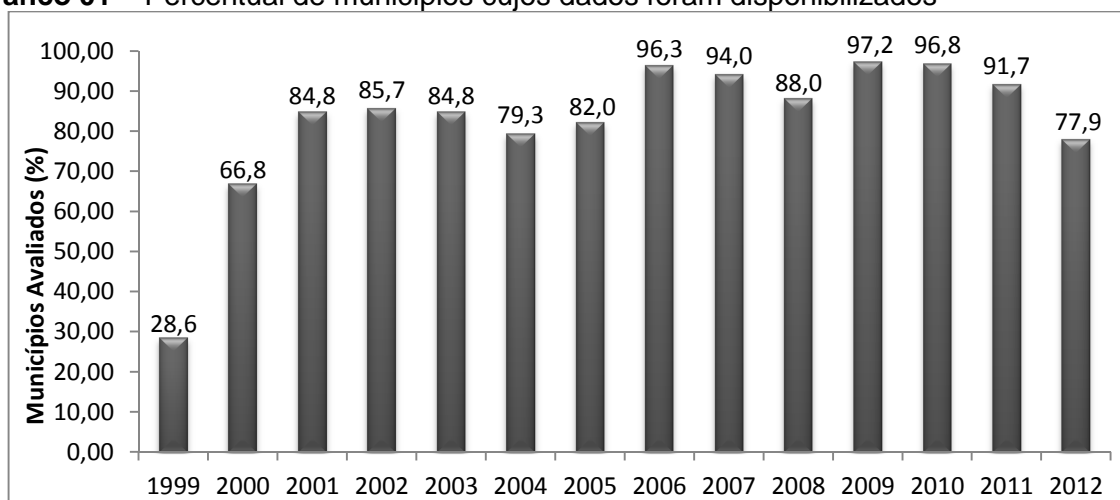


Quanto aos dados utilizados, em relação ao Produto Interno Bruto dos municípios (PIB municipal), valeu-se da plataforma do Sistema de Recuperação Automática (SIDRA) do IBGE, especificamente da “Tabela 21” (Produto Interno Bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes, total e por atividade econômica, e respectivas participações – Referência 2002). Quanto aos dados orçamentários, recorreu-se à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) através do banco de dados FINBRA. Neste último caso, cabe ressaltar que, em cada um dos anos da série, nem sempre foram alcançadas todas as prefeituras maranhenses, pois, ocasionalmente, algumas delas costumam não disponibilizar suas cifras orçamentárias no sistema.

3.2 Resultados e Discussão

Uma das primeiras mudanças causadas pela entrada em vigor da LRF foi o maior empenho dos municípios em divulgar os seus dados orçamentários, tendo em vista as novas exigências postas em prática. Para uma melhor compreensão deste efeito, que aponta para uma maior transparência no âmbito das contas municipais, o Gráfico 01 mostra o percentual de prefeituras cujos dados estavam disponíveis integralmente em cada um dos anos abrangidos pela série em análise.

Gráfico 01 – Percentual de municípios cujos dados foram disponibilizados

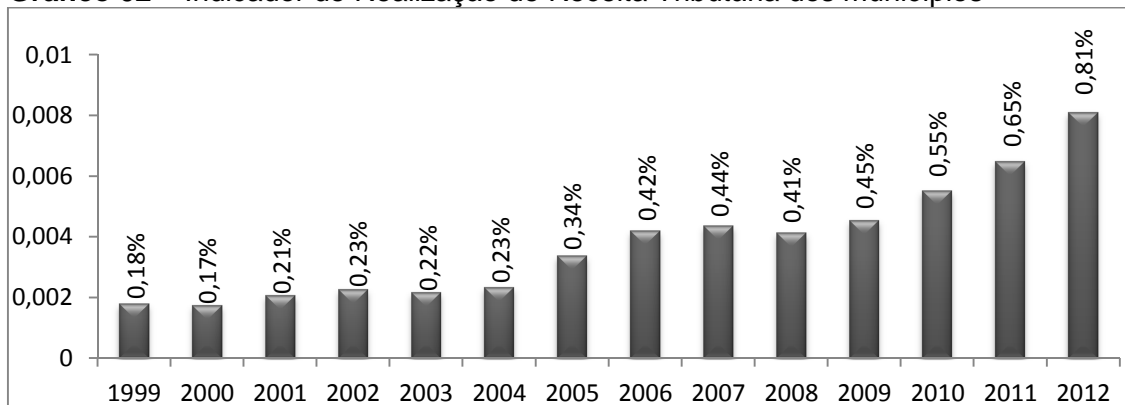


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/FINBRA



Pode-se constatar no Gráfico 01 que o primeiro impacto da entrada em vigor da LRF nos municípios maranhenses foi o crescente número de prefeituras dispostas a divulgar as informações sobre as contas públicas. Nota-se que antes da referida lei, durante o ano de 1999, apenas algo próximo a 29% das administrações municipais divulgaram os dados orçamentários, sobretudo no que diz respeito à arrecadação própria. Vê-se que já no ano 2000, sob as exigências da nova legislação, este indicador sofre uma elevação para algo em torno de 67% e se mantém em um patamar médio que supera a cifra de 80% no restante da série. O mesmo sofre uma redução apenas em 2012, quando se aproxima de 78%, sendo que, neste caso, talvez por se tratar de um ano eleitoral, muitos dos prefeitos que terminaram os seus mandatos o fizeram negligenciando a devida prestação de contas de suas administrações. Contudo, pode-se concluir que, diante das obrigações preconizadas pela LRF, aumentou significativamente a disponibilidade de informações sobre as finanças das prefeituras maranhenses.

A seguir serão analisados os resultados obtidos para a dinâmica do próprio IRRT no contexto dos municípios maranhenses. Para dar início à análise deste indicador o Gráfico 02 apresenta o valor médio do mesmo para cada ano da série de tempo escolhida, considerando o conjunto de municípios que, em cada exercício, forneceu as informações necessárias para viabilizar a obtenção do seu respectivo valor. Ou seja, em cada ano foi calculado o valor do IRRT para todos os municípios e, a partir daí, obtido o valor médio geral para os municípios em seu conjunto. É exatamente este valor médio dos municípios que consta no referido gráfico, mas, já transformado em percentual, e não em valores originais.

**Gráfico 02** – Indicador de Realização de Receita Tributária dos municípios

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/FINBRA.

Obs. IRRT médio dos municípios maranhenses, em percentual (IRRT x 100)

A primeira conclusão decorrente do Gráfico 02 é que, a partir do ano 2000, período inicial de vigência da LRF, houve um crescimento contínuo do IRRT. De fato, tal indicador sofreu um incremento percentual expressivo, ficando o mesmo situado nas proximidades de 352%, sinalizando assim o que parece ser um esforço crescente por arrecadação própria ao longo do período. No entanto, como os valores já aparecem transformados em percentual (IRRT x 100), torna-se mais evidente a compreensão de outro aspecto promanado pelos mesmos dados, no caso, os seus baixos valores, mesmo quando o foco se volta para o final da série, apesar do visível crescimento do mesmo ao longo do tempo.

No início do período (1999) o IRRT estava muito distante de representar algo significativo em relação ao PIB dos municípios (apenas 0,1%). Com o expressivo crescimento ao longo do tempo, chaga-se ao ano de 2012 com uma marca ainda abaixo 1% do PIB (apenas 0,81%). Quando as cifras iniciais de uma série são muito baixas, qualquer incremento nos valores causa variações percentuais significativas. Parece ser este fenômeno que atua no caso em tela, pois, ao final, tem-se algo bem maior, mas ainda muito pouco significativo. Ou seja, em 2012 os municípios maranhenses ainda se encontram muito distantes de uma situação em que a arrecadação própria possa representar algo expressivo no contexto econômico, mesmo quando se toma em consideração o impulso sofrido ao longo do período. Embora esteja fora dos propósitos deste trabalho, não seria de todo



absurdo sugerir que fatores como pobreza e desigualdade, características marcantes de economias como a do Maranhão (Silva e Moura, 2015), se coloquem como fatores impeditivos a uma configuração de valores mais elevados para o indicador em análise.

Entretanto, é importante observar a disparidade entre os municípios que geraram IRRTs maiores e menores, no início e no final da série. Para tanto, os quadros 01 e 02 apresentam os municípios com os 10 maiores e os 10 menores valores do IRRT, sendo que, nos dois casos, tanto para o ano de 1999 como para o ano de 2012. Tais quadros foram produzidos agrupando os dez maiores valores (Quadro 01) e os dez menores valores (Quadro 02), focalizando o ano inicial e o ano final.

Quadro 01 – Municípios com maiores Indicadores de Realização de Receita Tributária

| Ano 1999 | | Ano 2012 | |
|---------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| Município | IRRT | Município | IRRT |
| São Luís | 0,012739104345 | Santo Antônio dos Lopes | 0,173278297349 |
| Grajaú | 0,008645706022 | Bom Jesus das Selvas | 0,071380477085 |
| Imperatriz | 0,007105532058 | Bacabeira | 0,065288667942 |
| Bacabal | 0,006953241581 | Alcântara | 0,049580626523 |
| Central do Maranhão | 0,006080396466 | São Pedro da Água Branca | 0,040016722428 |
| Cajapió | 0,004385896829 | Godofredo Viana | 0,028296167554 |
| Bacurituba | 0,004369890431 | São José de Ribamar | 0,025881716314 |
| Parnarama | 0,004160314858 | São Roberto | 0,019881842726 |
| Pedreiras | 0,003166214911 | Lima Campos | 0,019170626328 |
| Turiaçu | 0,002989838710 | São Luís | 0,018920669660 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/FINBRA

Quadro 02 – Municípios com menores Indicadores de Realização de Receita Tributária

| Ano 1999 | | Ano 2012 | |
|------------------------|----------------|-------------------------|----------------|
| Município | IRRT | Município | IRRT |
| Lago dos Rodrigues | 0,000006336755 | Amarante do Maranhão | 0,000246824967 |
| Feira Nova do Maranhão | 0,000016040831 | Mirinzal | 0,000276149203 |
| Tasso Fragoso | 0,000045979188 | Brejo de Areia | 0,000306961771 |
| Alto Alegre do Pindaré | 0,000051146220 | Senador Alexandre Costa | 0,000314427483 |
| S. Raim. Mangabeiras | 0,000051360259 | Nova Olinda do Maranhão | 0,000400520265 |
| Sambaíba | 0,000057418273 | Barão de Grajaú | 0,000649127307 |
| Amarante do Maranhão | 0,000077976772 | Anajatuba | 0,000751463746 |



| | | | |
|---------------------|----------------|----------------------|----------------|
| Mata Roma | 0,000131001437 | Santa Filomena do MA | 0,000868331406 |
| Aldeias Altas | 0,000140973178 | Belágua | 0,000891623707 |
| São João do Paraíso | 0,000174269726 | Senador La Rocque | 0,000904480772 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da STN/FINBRA

Antes de avaliar os dados disponíveis nos quadros 01 e 02 algumas considerações importantes devem ser externadas. Considerando os anos inicial e final da série em análise, apenas para efeito de informação, existe uma mudança importante na frequência de municípios que apresentam valores abaixo e acima da média do IRRT médio estadual. Em 1999 havia 37% dos municípios estavam produzindo valores acima da média (que naquela ocasião era de 0,0018), enquanto 63% das administrações municipais produziam valores abaixo desta cifra. Em 2012 somente 26% das prefeituras figuraram acima da média (cujo valor médio é agora de 0,0081), aumentando para 74% as municipalidades com valores abaixo da média. Assim, se no cômputo total do período a elevação da média informa uma melhora geral na arrecadação tributária própria, por outro lado, por meio de outro olhar se percebe que há uma concentração do crescimento mais robusto da arrecadação tributária em uma pequena fração dos municípios, gerando uma configuração mais enviesada em 2012.

Retornando então à análise dos dados disponíveis no Quadro 01, tem-se o conjunto dos 10 municípios com maiores IRRT para o ano de 1999 e também para o ano de 2012. Verifica-se uma forte volatilidade na lista de cidades, quando se compara o início e o fim do período. Entre as 10 municipalidades com indicadores mais elevados, apenas São Luís, detentora do maior PIB entre as cidades maranhenses, figura no grupo dos dez maiores IRRT nos dois momentos considerados, embora tenha sofrido uma baixa considerável no ranking, já que em 1999 ocupava o primeiro posto, passando a ocupar apenas a 10ª colocação em 2012.

Por outro lado, no Quadro 02 observa-se o grupo dos 10 municípios com menores IRRT, separadamente para os anos de 1999 e de 2012. Igualmente ao ocorrido com o conjunto das localidades com maiores IRRT, houve uma mudança radical na lista de localidades entre os dois anos referenciados. Somente o município de Amarante do Maranhão permaneceu entre os 10 piores colocados, sendo que, em meio a tal mudança, a referida unidade deixou de ser um dos piores no início do período para assumir o último



posto ao final do mesmo. No entanto, embora as colocações dos municípios sejam diferentes no Quadro 02, caso os indicadores ali apresentados sejam transformados em percentuais (multiplicando o IRRT por 100), pode-se inferir que a arrecadação própria daquelas localidades obedeceria a uma particularidade específica, comum a todos eles, no caso, tal indicador assumiria valores sempre nas proximidades de 0% do PIB municipal.

Diante deste contexto torna-se relevante apresentar algumas reflexões a respeito das aludidas diferenças de desempenho, externadas pela intensa substituição na lista de municípios entre o início e o fim do período em estudo. Em primeiro lugar, deve-se questionar se tais diferenças de desempenho decorrem de disparidades nas performances das administrações municipais em se adaptar aos padrões exigidos pela nova legislação, no caso, a LRF. Ou ainda questionar se outros fatores, de natureza exógena à referida legislação, foram mais determinantes nesses diferenciais de realização arrecadatória, como seria o caso, por exemplo, do crescimento da atividade econômica em cada município. Não se trata aqui de uma tentativa de apresentar uma solução quantitativa ou definitiva para tais questionamentos, mas, a partir de algumas evidências, tecer algumas considerações sobre o papel da legislação e da atividade econômica (sobre a qual incidem os tributos) de modo que a cada elemento seja atribuído o seu devido papel.

Apenas com a intenção de lançar alguma luz sobre a discussão proposta no parágrafo anterior, se considerarmos apenas os dois primeiros municípios da lista dos maiores IRRT em 2012, talvez sejam encontrados importantes eventos econômicos causadores de transformações substanciais nas estruturas produtivas de alguma daquelas localidades, dentro do intervalo de tempo considerado. No entanto, também é possível encontrar uma situação oposta, isto é, mesmo diante da ausência de uma pujança econômica (que fortifica a base tributária), em outro caso específico, a presença da legislação possa funcionar como um instrumento para tornar a receita própria mais robusta e representativa.

a) Santo Antônio dos Lopes

Este município alcançou em 2012 um percentual de 47,62% de suas receitas orçamentárias sendo oriundas de tributos locais, cifra esta que foge totalmente aos padrões das prefeituras maranhenses. O ISS é o tributo com irrefutável domínio nesta localidade



(46,69%), seguido pela contribuição de melhoria (0,62%), pelo IPTU (0,24%) e, finalmente, pelo ITBI (0,07%). De início, pode ser destacado que Santo Antônio dos Lopes experimentou uma ascensão econômica muito acentuada em período recente, pois o PIB municipal evoluiu da 106ª colocação no estado em 2008, passando a ocupar a 60ª posição em 2012 (IMESC, 2014). O setor responsável por este crescimento impressionante da contribuição do PIB local foi o setor industrial, que oscilou de uma participação de 6% no Valor Adicionado (VA) em 2008, para uma participação de 28,04% em 2012. A razão dominante para esta elevação foi a intensificação da indústria extrativa, mais especificamente, o início da produção de gás natural e a implantação de uma usina termoelétrica movida a gás (IMESC, 2015).

Chama ainda atenção o fato de que, em 1999, São Luís era o município que detinha o maior percentual de receitas próprias em relação ao orçamento, com 16,79%. Portanto, tem-se aqui uma mudança radical em termos de absolutos de representatividade e uma brevidade em termos de espaço de tempo no qual o fenômeno foi capaz de se manifestar. Para corroborar tais informações os dados do FINBRA que em 2001 apenas 0,51% das receitas da localidade em tela eram oriundas de arrecadação própria, contra os já mencionados 47,62% verificados em 2012, representando assim uma elevação portentosa de 9.237%.

Ou seja, no caso do município de Santo Antônio dos Lopes, eventos exógenos à implantação da LRF, ao que tudo indica, foram responsáveis pela mudança estrutural na composição de suas receitas, indicando que a disponibilidade de uma base sobre a qual os tributos possam incidir pode constituir fator primordial para que a arrecadação própria evolua para níveis expressivos no contexto do orçamento local. Ou seja, é possível que não baste apenas uma legislação que traga em seu conteúdo uma exigência de desempenho de arrecadação própria. No caso, a legislação cria os meios, enquanto a atividade econômica gera a possibilidade de colocar os meios a serviço dos fins. Mas também é necessário tecer algumas considerações sobre o grupo de municípios de menor IRRT.

b) Bom Jesus das Selvas

No caso desta localidade, em 2012, uma cifra correspondente a 22,84% de suas receitas orçamentárias eram oriundas de tributos locais. As fontes mais relevantes de



arrecadação eram: ISS (21,26%), IPTU (1,46%), taxas (0,07%) e ITBI (0,05%). Trata-se de mais um caso de expressiva melhora na participação da arrecadação própria, já que, em 2001 (primeiro ano que o município informou suas receitas próprias) esta participação correspondia apenas a 0,57% de suas receitas, revelando uma elevação substancial neste indicador, atingindo uma variação de 3.907%.

Este cenário de avanço da arrecadação própria acontece exatamente em um momento em que a economia do município cresce abaixo dos padrões médios da economia maranhense. Este fato pode ser atestado pela queda na importância do município para a formação do PIB estadual, tendo em vista que, entre 2008 e 2012, a posição do PIB local no âmbito estadual oscilou negativamente, passando da 44ª posição para a 48ª posição entre os 217 municípios maranhenses. Esta 48ª colocação representou, em 2012 uma contribuição bastante modesta para o produto maranhense, que revertida em números relativos indica apenas 0,28% da produção estadual de bens e serviços.

Considerando ainda que em 2012, conforme o IMESC (2014), os principais setores da economia eram: serviços, com 52,51%; agropecuária, com 39,59%; e indústria, com 7,9%, o que pode ser sugerido neste caso específico é caso de um município que aproveita bem a importância do seu setor de serviços para impor uma estrutura arrecadatória, pois, dada a importância dos serviços para a formação do VAB municipal, também se observa, por conseguinte, que o ISS se apresenta como tributo mais robusto, com uma contribuição aproximada de 21% para as receitas públicas.

c) Municípios com baixo IRRT

O cenário descrito para os municípios de baixo IRRT retrata a situação típica para um ambiente de grande pobreza, onde o PIB municipal assume um valor tão insignificante para o conjunto dos habitantes locais que, do ponto de vista individual (tanto dos cidadãos como das atividades por eles desempenhadas) não há espaço para tributação. Elementos legais como a LRF talvez não sejam capazes de modificar o desempenho da arrecadação própria em tal ambiente. Em casos desta natureza, conforme ficou evidente no Gráfico 01, a legislação imposta é capaz de produzir outros resultados (talvez ainda mais importantes) em nível local, que é a disposição (obrigação) dos gestores para divulgar o



resultado das contas públicas (transparência), em decorrência das penalidades previstas caso não o façam.

Sendo assim, é possível inferir, em casos dessa natureza, que uma legislação como a LRF disponibiliza os instrumentos necessários para que os gestores públicos ponham em prática políticas que visem maximizar as suas fontes de receitas a partir da inclusão da arrecadação própria como parte das metas arrecadatórias no âmbito municipal. Por outro lado, uma dinâmica positiva da atividade econômica parece ser um importante elemento impulsionador para que o esforço arrecadatório não seja excessivo, e para que o mesmo não fique bastante limitado em decorrência da falta de uma base econômica sobre a qual os tributos possam verdadeiramente incidir.

Mas quando o caso tratado acima não se aplicar, isto é, não houver uma fortificação da base sobre a qual os tributos incidem o benefício que se pode esperar de um marco regulamentador das finanças públicas, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, desemboca para outro campo, que é a garantia de maior transparência na gestão pública, evidenciada pela publicação das informações, inclusive em um ambiente marcado por isolamento e pobreza, como ocorre com o caso em tela. Casos como os do município de Bom Jesus das Selvas, onde foi observada uma dinâmica oposta entre importância do PIB local e IRRT são exceções, mas são passíveis de uma explicação plausível, tendo em vista que se trata de um caso onde já havia uma base razoável para a aplicação dos tributos, fazendo com que os gestores apenas tirassem o devido proveito (respaldo) da legislação para aplica-los de forma cabível.

Portanto, para alcançar todos os objetivos preconizados pela LRF em economias como a do estado do Maranhão, além da imposição do instrumento legal, em si mesmo, seria necessário permear o ambiente com uma dinâmica econômica favorável, de modo que pudesse florescer uma base sólida sobre a qual os tributos de origem própria dos municípios possam incidir, retirando-os, paulatinamente, da tão propagada dependência de recursos oriundos de transferências federais e estaduais. Ou seja, as reformas de natureza fiscal, para alcançar os seus objetivos de forma abrangente, não podem prescindir de políticas que visem o desenvolvimento econômico das unidades subnacionais, eliminando os entraves oriundos da pobreza e da desigualdade, que são elementos restritivos à própria sustentabilidade orçamentária dessas unidades.



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de combater a inflação que assolava o país por mais uma década o Brasil passou por um conjunto de reformas e aperfeiçoamentos de natureza institucional e fiscal ao longo da década de 1990, tendo como fundamento central o plano de estabilização econômica que ficou conhecido como Plano Real. Um dos pontos elevados deste arcabouço reformista foi atingido com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, durante o ano 2000. Além do Governo Central, as unidades subnacionais também passaram a ter que se adequar a um conjunto de preceitos orçamentários, abrangendo tanto a esfera das despesas como a esfera das receitas, além de aspectos relacionados como o nível de transparência na gestão pública.

Neste estudo foi analisado (ênfatisado) o caso do comportamento das receitas próprias dos municípios maranhenses no período de 1999 a 2012, quando ficou evidenciado um aumento na média do Indicador de Realização de Receita Tributária municipal ao longo do referido intervalo de tempo, muito embora a média final, para o ano de 2012 tenha ainda atingido um valor bastante inexpressivo, fixando-se no entorno de 0,0081. Ou seja, apesar de assumir uma trajetória de crescimento persistente no período, a arrecadação própria (média) de um município típico do Maranhão não alcançaria nem mesmo o nível de 1% do seu próprio PIB.

Grande parte dos municípios apresentam cifras irrisórias, como ficou evidente na apresentação dos dados das localidades que produzem os menores IRRT. Valores próximos de 0 poderiam representar um descaso com a LRF em termos de maximização de esforços para gerar receitas tributárias em nível local. No entanto, também pode ser o caso da prevalência de uma atividade econômica marcada pela debilidade da produção, ao ponto de não haver bases sólidas para a incidência de tributos cuja aplicação estaria sob a responsabilidade municipal. Talvez o que se poderia chamar de negligência com o cumprimento da LRF não se corrobore pelo fato haver sido atestado um crescimento substancial no número de municípios dispostos a revelar as suas contas a cada ano. Em tal contexto a legislação pode ser bem avaliada pelos seus efeitos sobre os maiores níveis de transparência, que é algo requerido pela sociedade.



Neste contexto, dada a crescente disposição para cumprir um dispositivo da legislação em vigor, por que não haveria disposição para o cumprimento de um dispositivo adicional, no caso, a elevação da arrecadação própria no âmbito municipal? Em situações de economias caracterizadas por grande incidência de pobreza, como é o caso do Maranhão, talvez a escassez de uma base sólida para a cobrança de tributos se sobressaia como elemento restritivo à aplicação de alguns preceitos. Isto ensinaria, talvez, numa constatação quase que trivial, a saber: sem uma concomitante política de desenvolvimento econômico que fortifique a base que dá suporte à aplicação dos tributos, legislações como a LRF não poderiam produzir resultados muito diferentes daqueles que foram apresentados ao longo do texto. Isto, tendo em vista as limitações que o próprio contexto local passa a impor.

Em síntese, em resposta à entrada em vigor da LRF a arrecadação própria dos municípios maranhenses pôde avançar, mas atendendo aos limites de um conjunto de localidades cuja atividade econômica não corresponde a uma realidade que viabilize uma fonte robusta de impostos, taxas e contribuições. Por outro lado, naquilo que não depende desta robustez, pode-se inferir que a legislação em tela criou as condições para vigência de um ambiente onde as contas públicas ficaram mais acessíveis aos cidadãos, dado o maior grau de transparência preconizado pela maior disposição das prefeituras em divulgá-las.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Wilson José de; MORAES, Tiago Cacique de. A Lei de Responsabilidade Fiscal: balanço preliminar e impactos sobre os governos municipais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 27, 2003, Atibaia. **Anais...**, Atibaia, 2003. 1 cd rom.

ASAZU, Claudia Yukari. **Os Caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):** instituições, ideias e incrementalismo. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2003.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.



GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2008.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil: governo federal - 1965 a 2010**. 2012. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2012.

HOLANDA, Felipe de. **Dinâmica da Economia Maranhense no Período 2000 a 2013: estudos sobre a economia maranhense contemporânea**. São Luís: Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Regionais do Brasil 2010-2013/Contas Nacionais nº 47**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94952.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS (IMESC). **Produto interno bruto dos municípios do Estado do Maranhão período: 2008 a 2012**. São Luís: IMESC, 2014.

_____. **Produto interno bruto dos municípios do Estado do Maranhão período: 2010 a 2013**. São Luís: IMESC, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 93, jan./mar. 2004.

MORA, Mônica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 866).

SILVA, Leilivânia Lima; MOURA, João Gonsalo. Dinâmica da desigualdade de renda no Maranhão durante a primeira década do Século XXI. In: FREITAS, César Augustus Labre Lemos; PAULA, Ricardo Zimbrão Affonso; MOURA, João Gonsalo (Org.). **Desenvolvimento território, trabalho e renda**. São Luís: EDUFMA, 2015.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal: lei complementar nº 101/2000**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

OLIVEIRA, Rogério Ceron de. **Evolução das finanças públicas municipais: o caso da cidade de São Paulo 1995 a 2010**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

PUGA, Fernando Pimentel. Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 411-465.

RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fábio. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). **A economia**

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 111-145. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_anos90.html>. Acesso em: 27 jan. 2016.

SANTOS, Gustavo Antônio Galvão dos et al. Potencial de arrecadação municipal e o PMAT. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 399-434, jun. 2008.

SANTOS, Sandra Regina Toledo dos. O impacto da LRF na arrecadação tributária dos municípios gaúchos: uma análise do período de 1996 a 2005. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 9., 2009. **Anais...** São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos92009/254.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

TAVARES, Martus. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, 2005.