

De Como Organizar o Crédito nos Municípios

FENELON SILVA

(Do Conselho Deliberativo da A.B.M.)

JÁ vai longe o tempo em que os tributos municipais recaíam apenas em reses entradas nos matadouros, gado abatido, balanças, pesos, medidas, aguardente, engenhos de cana de açúcar e sobre mais umas poucas indústrias incipientes.

Não havia no Brasil-Colônia, por exemplo, discriminação de qualquer espécie de renda. Era, por isso, escassíssima a receita municipal desse período da vida nacional.

No Império foi pôsto em foco o problema da discriminação das rendas gerais e provinciais, concretizado depois de várias tentativas pelo Ato Adicional que conferia às assembleias provinciais o poder de legislar, também, sobre a fixação das despesas municipais. Mesmo assim, continuavam insuficientes as rendas municipais no Brasil-Império.

Não se preocuparam os constituintes de 1890, já no regime republicano, com a receita municipal, separadamente das rendas estaduais, de maneira que, no regime da Constituição de 1891, o poder tributário dos municípios derivava inteiramente do estadual, exercendo-se nos limites determinados pela Constituição federal e leis do Estado. Da mesma forma como na Colônia e no Império, foram ínfimas as rendas municipais na Primeira República.

Já da Constituição de 1934, constou a discriminação da receita municipal, tocando aos municípios:

- 1.º) o impôsto de licenças;
- 2.º) os impostos predial e territorial urbanos, cobrado, o primeiro, sob a forma de décima ou de cédula de renda;
- 3.º) o impôsto sobre diversões públicas;
- 4.º) o impôsto cedular sobre a renda de imóveis rurais;
- 5.º) metade do impôsto de indústrias e profissões, cujo lançamento incumbia aos Estados;
- 6.º) 20% da arrecadação, em seu território, de impostos não especificados na Constituição e que viessem a ser criados pela União ou pelo Estado;
- 7.º) as taxas sobre serviços municipais;
- 8.º) qualquer outro impôsto que lhes fôsse transferido pelo Estado.

Isso determinou uma melhoria sensível da receita municipal no regime constitucional de 1934-

1937. Este mesmo princípio foi adotado pela Constituição outorgada de 10 de novembro de 1937, embora com a redução ocasionada pela subtração do impôsto cedular sobre a renda de imóveis rurais e os 20 % da arrecadação, no território do município, dos impostos federais e estaduais não especificados; mas duas leis constitucionais sucessivas, posteriores, reduziram mais ainda a receita municipal e o resultado foi a volta dos municípios ao estado de penúria.

Com as novas disposições adotadas pela vigente Constituição de 1946, ficaram acrescidas de muito as rendas municipais. Assim, como renda de sua competência tributária privativa, têm os municípios modernamente:

- 1.º) impostos predial e territorial urbanos;
- 2.º) impostos de licença;
- 3.º) impostos de indústrias e profissões;
- 4.º) impostos sobre diversões públicas;
- 5.º) impostos sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência;
- 6.º) contribuição de melhoria;
- 7.º) taxas diversas;
- 8.º) quaisquer outras rendas provenientes do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços;
- 9.º) impostos que lhes forem transferidos pelos Estados.

O principal acréscimo de sua receita, entretanto, resulta de outras fontes, como:

- 1.º) do produto dos impostos que a União e os Estados criarem, além dos que a Constituição lhes atribuir expressamente, 40 % pertencerão aos municípios em cujo território tiver sido efetuada a cobrança;
- 2.º) do impôsto federal, unificado, sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, sobre minerais do país e energia elétrica, 60 % no mínimo serão entregues aos Estados, Distrito Federal e municípios, mediante critério de distribuição que a lei federal estabelecer;
- 3.º) sempre que a arrecadação de impostos estaduais (salvo o de exportação) exceder, em município que não seja o da capital, o total das ren-

das locais, de qualquer natureza, ser-lhe-ão atribuídos, anualmente, 30 % do excesso;

4.º) finalmente, 10 % do impôsto de renda e proventos de qualquer natureza serão repartidos pela União, em partes iguais, entre os municípios, excluídos os das capitais, exigindo a Constituição que metade pelo menos da importância recebida seja aplicada em benefícios de ordem rural.

Assim, a parcela mais apreciável do acréscimo da receita municipal é, sem dúvida, a representada pela participação dos municípios no impôsto de renda.

Ocorre, porém, que com a distribuição da cota em partes iguais, os pequenos municípios são muito melhor aquinhoados do que os grandes.

De qualquer maneira, a receita pública do interior continua ainda a ser drenada para os centros urbanos maiores. O que fica para os municípios, dos tributos pagos pelos seus habitantes, muito pouco representa do que é carregado para os erários federal e estadual.

E a falta de planejamento e programação na aplicação dêsse pouco que resta, determina o malbarato das rendas, na maioria dos casos, por prejuízos honestos, mas sem visão ou tipo administrativo que lhes façam crer no grande alcance e conveniência de fomentar o crédito para o aumento e racionalização da produção.

Disso decorre que no meio rural só o proprietário de terras ou de gado obtém financiamentos, e por isso, diante do estado lastimável de miséria em que vive a população rural, só o CORONEL é rico. Há, de fato, muitos fazendeiros prósperos e abastados, porém, em regra, o que mais há são fazendeiros *remediados*, proprietários e gestores de negócios, mas que, de modo geral, não dispõem de recursos financeiros, pois quase sempre estão eles com as terras hipotecadas e o gado sob penhor. Para poderem prosseguir em suas atividades lucrativas, estão eles sempre pleiteando favores fiscais, dispensas de impostos e taxas e cortejando bancos e demais credores, como observa muito bem Victor Nunes Leal.

Para a obtenção de tudo isso, de muito vale o seu prestígio político, suas ligações com banqueiros etc., mas de qualquer forma é sempre para o "CORONEL que o roceiro apela nos momentos de abertura, comprando fiado em seu armazém para pagar com a colheita, ou pedindo dinheiro, nas mesmas condições, para outras necessidades". (1)

De alguma forma, portanto, só o CORONEL dispõe de meios e astúcias que o torna o senhor todo poderoso em meio à miséria reinante no ambiente rurícola brasileiro.

Desta situação de fato decorre a necessidade de se desenvolver melhor as atividades bancárias nos municípios, com a criação de bancos financiadores da produção, indústria e comércio.

Cêrca de 90 % do movimento bancário no Brasil, segundo um estudo de RAFAEL XAVIER que para isso usou dados relativos a 1940 e 1944, faz-se nas Capitais.

Só o Distrito Federal e São Paulo concorrem com mais de 72 % no movimento de empréstimo e 71 % de depósitos totais.

Já é tempo de se procurar observar que o acelerado desenvolvimento industrial no Brasil, na conjuntura das duas grandes guerras, vem determinando o crescimento do nosso mesquinho mercado interno agravado pelo empobrecimento cada vez maior da população rural brasileira.

É por demais sabido que uma indústria desenvolvida que não disponha de mercado interno em condições, entra logo num dilema: ou exporta ou soçobra. Exportar depois de passada a contingência favorável da guerra, quando se fica sem recursos, sem meios técnicos, sem influências políticas para competir com os países altamente industrializados, será uma saída problemática. E para não perecer só restará às indústrias nacionais um caminho:

"ampliar o mercado interno para evitar a superprodução conseqüente ao subconsumo e continuar a obter do governo as tarifas protecionistas indispensáveis para amparar as nossas indústrias da concorrência mortal da técnica estrangeira em nosso território". (2)

É preciso ver que o ruralismo do presente relaciona-se intimamente com o industrialismo e êste, por sua vez, se acha estreitamente ligado às atividades comerciais e bancárias.

Daí a necessidade de se criar uma cadeia de bancos especialmente destinados ao financiamento da produção nacional, a fim de evitarmos o recurso condenável do protecionismo fiscal e podermos ampliar intensamente o nosso mercado interno.

Assim, sabe-se que o crédito hipotecário tem por garantia a terra, o produto agrícola, as máquinas e os instrumentos agrícolas.

Portanto, o tipo de banco preferível para o financiamento da produção em todos os rincões do Brasil, deve ser o de crédito real (hipotecário e agrícola) sob o regime das sociedades de economia mista, tendo o Estado e os municípios a parte majoritária das ações e com a missão principal de subtrair os pequenos proprietários de terras da ganância dos usurários, cobrando-lhes juros módicos.

Êsse tipo de banco tem ainda a vantagem de, além de operar preferentemente sobre bens imobiliários, poder realizar tôdas as operações habituais dos demais tipos de bancos.

Então, para a organização do crédito nos municípios preconiza-se a criação de um banco de crédito real na capital de cada Estado ou Território, exceto no de Fernando de Noronha e um banco

(1) VICTOR NUNES LEAL — *Coronelismo, Enxada e Voto* — Ed. "Revista Forense", S. A. — Rio de Janeiro. 1949, pág. 11.

(2) LEAL — *Op. cit.*, pág. 128.

idêntico em cada município, vinculado ao banco autônomo de cada Estado e Território, com a seguinte estrutura e regime de administração :

BANCO DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS S. A.

1. CAPITAL Cr\$ 20.000.000,00

Dividido em 20.000 ações de mil cruzeiros cada uma.

2. SUBSCRITORES:

| | Ações |
|--------------------|--------|
| Estado | 10.001 |
| Municípios | 5.000 |
| Particulares | 4.999 |
| Total | 20.000 |

22. Os municípios, ao subscreverem suas ações, fariam ao banco uma cessão irrevogável de direitos num determinado destaque da verba federal do Imposto de Renda, pagáveis em prestações anuais.

23. Os subscritores particulares pagariam 20 % no ato da subscrição de cada ação e o restante em 16 prestações mensais de Cr\$ 50,00.

3. OPERAÇÕES

31. Depósitos

32. Descontos e redescontos

33. Empréstimos simples e hipotecários

34. Financiamentos para estimular e racionalizar a produção.

4. CARTEIRAS

41. De crédito agrícola e industrial

42. De crédito hipotecário e administração de bens

43. De crédito geral.

5. ADMINISTRAÇÃO

Quatro membros, sendo dois de livre escolha do governador do Estado, um eleito pelos prefeitos e um eleito pelos acionistas particulares. Os cargos em comissão seriam providos pelos quatro membros designados e eleitos mediante escrutínio indireto entre os próprios membros, com mandato de quatro anos, assim denominados:

51. Diretor-presidente (um dos dois representantes do Estado)

52. Diretor da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial

53. Diretor da Carteira de Crédito Hipotecário e Administração de Bens

54. Diretor da Carteira de Crédito Geral.

6. SUCURSAIS, AGÊNCIAS, CORRESPONDENTES

Haveria na sede de cada município e distritos, uma sucursal, agência ou correspondente do banco que operariam com todos os ramos de transações da matriz.

Eis de como solucionar o magno problema dos municípios brasileiros: a organização do crédito municipal.