

O Município e o Impôsto de Renda

DEIREL REINALDO DA SILVA

A "Revista do Serviço Público", consoante diretrizes que lhe foram impostas pela própria força do movimento municipalista brasileiro, há muito empresta o melhor de seus esforços à tarefa de divulgar a doutrina e a experiência que servem de base ao atual progresso dos governos locais em todo o mundo.

Dedicou, por isso, desde maio de 1946, com os artigos de Rafael Xavier e J. C. Sampaio de Lacerda — seguindo-se imediatamente, em junho do mesmo ano, a colaboração de Yves Orlando de Oliveira; Djacyr Menezes e J. Roberto Moreira — uma seção especial para o exame e a crítica dos problemas administrativos e políticos das municipalidades. Com o apoio de todos os líderes da campanha e, especialmente, daqueles empenhados na obra de catequese das elites com o intuito de nelas despertar o interesse pelos vários aspectos da administração e do governo municipal e, assim, coordenar, com sua indispensável assistência e au-

xílio, um programa de recuperação econômica do país (que só pode ter êxito se executado através do município), desempenha hoje a "Revista do Serviço Público" o papel, embora subsidiário apenas, de instrumento de ligação cultural entre todos os municipalistas do Brasil.

Apesar de não ser mais volumosa sua contribuição nesse terreno, talvez porque as próprias energias do municipalismo ainda se achem dispersas, os interesses dos munícipes sempre se fazem representar nestas páginas por um elemento de escol. Com o presente artigo de DEIREL REINALDO DA SILVA, oferece a "Revista do Serviço Público" a seus leitores um estudo criterioso em torno das repercussões do art. 15, § 4.º, da Carta Constitucional, na economia das nossas unidades de governo local, com apreciações valiosas sobre a história da aplicação daqueles dez por cento do impôsto de renda de que trata o aludido artigo, assim como sobre as condições orçamentárias de nossos municípios.

INTRODUÇÃO

O MOVIMENTO municipalista brasileiro teve, até a presente data, a sua maior vitória no § 4.º do art. 15, da Constituição Federal de 1946, pelo qual a União deve entregar aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento (10%) do total que arrecadar do impôsto de renda e proventos de qualquer natureza.

Por razões que posteriormente exporemos, somos de opinião ter sido prejudicial aos Municípios a redação do trecho final do dito § 4.º, ao estabelecer que pelo menos metade da importância recebida deve ser aplicada em benefícios de ordem rural.

A Lei n.º 305, de 18 de julho de 1948, regulamentou a aplicação do parágrafo em causa, tendo deixado provada nossa assertiva supra, pois a mesma lei deixou de dizer o que são benefícios de ordem rural. Esta lei nasceu com erros fundamentais, ao estabelecer normas cujo cumprimento a prática demonstrou ser difícilimo, quer pela prestação de contas centralizada, quer pelo pagamento em duodécimos. Três anos depois, era a Lei número 305 alterada radicalmente pela de número 1.393, de 12 de julho de 1951, quando o legislador teve oportunidade de estabelecer desde a impenhosa necessidade do pagamento de uma só vez, e

em prazo determinado, em contraposição ao sistema anterior de doudécimos, até o pagamento antecipado, em caso de calamidade pública. Outro grande benefício trazido pela Lei n.º 1.393, foi a descentralização da prestação de contas das importâncias recebidas. De acordo com a lei anterior, art. 5.º, cada Município deveria enviar ao Congresso Nacional e à Diretoria das Rendas Internas, do Ministério da Fazenda, um relatório acerca da aplicação, mormente a parte referente a benefícios de ordem rural. A nova lei, mui sábia-mente, transferiu aos interessados diretos, as Câmaras Municipais, a prestação de conta das importâncias recebidas, o que não pode deixar de constituir uma vitória do municipalismo, por se tratar de salutar e necessária descentralização.

De 1948 a 1953, os Municípios brasileiros tiveram direito a um total de Cr\$ 3.461.068.607,30, assim distribuído:

Ano	Cr\$
1948.....	195.090.398,60
1949.....	419.499.660,30
1950.....	478.480.893,30
1951.....	558.158.131,30
1952.....	810.440.050,50
1953.....	999.399.473,30
Total.....	3.461.068.607,30

No mesmo período cada município deveria ter recebido:

Ano	Cr\$
1948.....	116.541,00
1949.....	249.850,00
1950.....	256.558,00
1951.....	299.280,00
1952.....	434.319,00
1953.....	524.069,00
Total.....	<u>1.880.617,00</u>

Assim, os Municípios que em 31 de dezembro de 1947 já se achavam instalados, tiveram, durante os últimos seis anos, direito a receber um total de Cr\$ 1.880.617,00.

Por razões diversas, houve prejudiciais atrasos nos pagamentos das importâncias devidas. Cumpre, porém, esclarecer que tais atrasos tendem a desaparecer, pelo menos foi o que aconteceu durante o exercício de 1952, único ano em que as cotas já tiveram o pagamento total autorizado, inclusive a parte que coube pela abertura do respectivo crédito suplementar.

HISTÓRICO DOS SEIS ANOS DE VIGÊNCIA DO § 4.º DO ART. 15

(1948-1953)

1948

O art. 13, § 1.º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinou que o disposto no § 4.º fôsse cumprido, gradativamente, a partir de 1948, ano em que os Municípios receberiam metade da cota, razão pela qual o total das cotas montou apenas em Cr\$ 195.090.398,60.

Até a presente data foram pagos Cr\$ 180.908.215,40, tendo os restantes Cr\$ Cr\$ 14.182.183,20 caído em "exercícios findos", motivo por que só poderão ser pagos por crédito especial, cuja abertura depende de autorização legislativa, o que facilmente pode ser conseguido, mediante apresentação de emenda ao Projeto número 145 de 1953, do Senado Federal, que trata de abertura de crédito da mesma natureza, para completar o pagamento das cotas referentes ao exercício de 1949.

1949

No exercício de 1949, coube aos Municípios um total de Cr\$ 419.499.660,30. Em virtude de também terem caído em "exercícios findos", restam ser pagos Cr\$ 35.208.308,90. Em 1952, o ilustre Deputado Daniel Faraco apresentou o Projeto nú-

mero 2.682, que atualmente se encontra na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, sob o n.º 145-53, pelo qual se autoriza a abertura do crédito especial necessário à liquidação das cotas devidas aos Municípios e referentes a 1949.

1950

Foi de Cr\$ 478.480.893,30 o montante das cotas realmente devidas aos Municípios nesse exercício. Embora a dotação orçamentária tenha sido de Cr\$ 420.000.000,00, os pagamentos autorizados foram de apenas Cr\$ 398.734.016,00, tendo a diferença de Cr\$ 21.265.984,00, por não ser paga na época oportuna, sido escriturada em "restos a pagar". Para atender ao pagamento da diferença entre o montante das cotas realmente devido (Cr\$ 478.480.893,30) e a dotação orçamentária (Cr\$ 420.000.000,00), que é de Cr\$ 58.480.856,50, a Lei n.º 1.418, de 28 de agosto de 1951, autorizou a abertura do crédito especial, crédito este que só foi aberto em 18 de dezembro de 1952, pelo Decreto n.º 31.947. O pagamento dos Cr\$ 21.265.984,00 escriturados em "restos a pagar" será autorizado em breve, estando a Diretoria das Rendas Internas, do Ministério da Fazenda, elaborando o necessário expediente, que é simples e rápido.

1951

Nesse exercício foi de Cr\$ 558.158.131,30 a importância atribuída à totalidade dos Municípios. A dotação orçamentária foi de Cr\$ 478.500.000,00, e os pagamentos determinados até o ano passado montavam a Cr\$ 465.131.559,50, achando-se a diferença de Cr\$ 13.368.440,50 escriturada em "restos a pagar", dependendo o seu pagamento, como no caso de 1950, de idêntico expediente, que também já está sendo processado pela D.R.I. O pagamento da diferença entre o montante das cotas e a dotação orçamentária, já foi determinado, pois, o crédito especial de Cr\$ 79.657.946,10 para isso necessário, foi aberto pelo Decreto n.º 31.561, de 8 de outubro de 1952, consoante a Lei n.º 1.641, de 14 de julho do mesmo ano.

1952

Embora a dotação orçamentária fôsse de Cr\$ Cr\$ 558.000.000,00, a importância que coube aos Municípios foi de Cr\$ 810.440.050,50. A Lei número 1.733, de 14 de novembro de 1952, autorizou a abertura do crédito suplementar de Cr\$ 252.440.000,40, crédito este que foi aberto pelo Decreto n.º 31.991, de 26 do mesmo mês, para pagamento da diferença entre a dotação orçamentária e a importância efetivamente devida. Foi o primeiro ano em que os Municípios receberam com

regularidade o total da importância a que tinham direito. Não podemos deixar de prestar modesta porém, sincera homenagem, aos Poderes e às autoridades da República, solicitando encarecidamente que tal fato não seja uma eventualidade e sim, norma para os anos vindouros.

1953

No corrente ano é de Cr\$ 999.399.473,30 a importância que cabe aos Municípios, dos quais Cr\$ 807.000.000,00, total da dotação orçamentária, tiveram o pagamento autorizado no dia 17 de abril

próximo passado. Os Cr\$ 192.399.473,30 restantes serão pagos após abertura do crédito que pode ser suplementar, se a autorização legislativa fôr publicada até o dia 31 de dezembro, ou especial, em caso contrário. Acha-se no Gabinete do senhor Ministro da Fazenda o Processo n.º 72.150, de 1953, que trata do pedido ao Congresso Nacional da necessária autorização para abertura do crédito suplementar. Urge endereçar ao Sr. Ministro da Fazenda, pedido encarecendo urgência no andamento do dito Processo n.º 72.150-53, a fim de se evitarem, em futuro, os prejudiciais atrasos verificados no período 1948-1951.

Quadro I

SITUAÇÃO DAS COTAS DO IMPÔSTO SÔBRE A RENDA DESTINADAS AOS MUNICÍPIOS

(Em cruzeiros)

A N O	COTA ATRIBUÍDA	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	PAGAMENTO JÁ DETERMINADO	A PAGAR	OBSERVAÇÕES
1948.....	195.090.398,60	160.500.000,00	180.098.215,40	14.182.183,20	Escruturados em "Exercícios Findos". O pagamento depende de abertura de crédito especial.
1949.....	419.499.660,30	390.000.000,00	384.291.351,40	35.208.308,90	Escruturados em "Exercícios Findos". O projeto que se encontra no Senado, sob o n.º 145/53, autoriza a abertura de crédito.
1950.....	478.480.893,30	420.000.000,00	457.214.909,30	21.265.984,00	Escruturados em "Restos a Pagar". A Diretoria das Rendas Internas já está tratando da necessária determinação, devendo o pagamento ser feito dentro de semanas.
1951.....	558.158.131,30	478.500.000,00	544.789.690,80	13.368.440,50	Idem, idem.
1952.....	810.440.050,50	558.000.000,00	810.440.050,50	—	—
1953.....	999.399.473,30	807.000.000,00	807.000.000,00	192.399.473,30	Só serão pagos depois da abertura de crédito, não tendo o Executivo, até a presente data, solicitado ao Congresso a necessária autorização. O Processo n.º 72.150/53, do M.F., trata do assunto.

Fonte — Diretoria das Rendas Internas.

RESUMINDO

De 1948 a 1953, coube aos Municípios brasileiros um total de Cr\$ 3.461.068.607,30. Os pagamentos determinados até a presente data somam Cr\$ 3.184.883.796,00. Restam a ser pagos Cr\$ Cr\$ 276.184.811,30, assim distribuídos:

Ano	Cr\$	Observação
1948.....	14.182.183,20	— Em "exercícios findos".
1949.....	35.208.308,90	— Em "exercícios findos". O Projeto n.º 145-53, do Senado, autoriza abertura de crédito especial.
1950.....	21.265.984,00	— Em "restos a pagar". O pagamento depende de simples e rápido expediente do Ministério da Fazenda.

1951..... 13.368.440,50 — Idem, idem.

1953..... 192.399.473,30 — O pagamento depende de crédito. O Processo n.º 72.150-53, do M.F., trata do pedido de autorização legislativa para abertura de crédito suplementar.

OS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS E AS COTAS DO IMPÔSTO DE RENDA

Atualmente os totais das previsões orçamentárias municipais não refletem as rendas de natureza local, uma vez que em "Diversas Rendas" são discriminadas, entre outras, as importâncias a receber da União e do Estado, de acordo com os §§ 2.º e 4.º do art. 15, e art. 20 da Constituição Federal. A melhor forma de se ter um cálculo aproximado das receitas municipais locais é tomar-se por base as rendas tributárias.

Com o propósito de demonstrarmos a participação da cota do impôsto de renda nas arrecadações gerais dos municípios, procedemos a minucioso levantamento dos dados mais recentes existentes no Conselho Técnico de Economia e Finanças, e que são as estimativas orçamentárias municipais para o exercício de 1951, elaboradas, portanto, em 1950. Dos 1.892 municípios existentes em 31 de dezembro de 1950, 108 ainda não enviaram, ao C.T.E.F., os seus orçamentos, razão pela qual o levantamento feito abrange 1.784 municípios.

A comparação é feita em relação às estimativas das receitas tributárias, que, com as importâncias recebidas da União (cota do impôsto de renda e impôsto único sôbre combustíveis) e dos Estados, constituem, de um modo geral, quase a totalidade das rendas municipais.

No ano de 1951 a cota do impôsto de renda atribuída a cada município foi de Cr\$ 299.280,00. Para se ter uma idéia precisa sôbre a influência desta contribuição nas rendas municipais, basta esclarecer que as estimativas das receitas tributárias de 838 municípios, entre os 1.784 estudados, foram inferiores a esta importância.

Por não crermos que o crescimento percentual das receitas tributárias municipais tenha acompanhado, nem mesmo de longe, o do impôsto de renda, no período 1951-1953, estimamos que presentemente a cota do impôsto de renda, que em 1953 é de Cr\$ 524.068,90, deve ser superior à receita tributária local em pelo menos 1.100 municípios.

O Quadro n.º I nos demonstra a situação financeira dos municípios, por Estado, bem como o pêso da cota do impôsto de renda sôbre as respectivas arrecadações em 1951.

Do que precede, fica demonstrado que a cota em estudo, com acentuada tendência de crescimento, tende a ser a coluna vertebral dos orçamentos da maioria dos municípios brasileiros, razão pela qual o seu pagamento deve ser feito em tempo determinado, evitando-se qualquer delonga, a fim de poderem os municípios, tendo a certeza do recebimento em época determinada, realizar planos de trabalhos custeados com tais importâncias. Em 1952 ficou positivado ser possível até o pagamento da importância suplementar, que só pode ser paga após a abertura do crédito adicional. A Contadoria-Geral da República em fins do mês de março já possui os dados da arrecadação do ano anterior, quando comunica à Diretoria das Rendas Internas o total a ser distribuído entre os municípios.

Verificada pela D.R.I. a diferença entre a dotação orçamentária e a importância devida aos Municípios, tem início, imediatamente, na mesma Diretoria, o expediente de pedido ao Legislativo de autorização para abertura do crédito suplementar. Em 120 dias, poderá o Congresso devolver ao Sr. Presidente da República, para sanção, o projeto de lei, podendo o crédito suplementar ser aberto no mês de outubro, e o pagamento ser efetuado antes de findar o mês de dezembro.

Como já se demonstrou, talvez mais da metade dos municípios brasileiros tem arrecadação de receitas de natureza local inferior à cota do impôsto de renda que a União lhes deve entregar, pelo que se torna imprescindível que tal cota seja paga em duas parcelas certas e em épocas preestabelecidas. Parece-nos que a fórmula que melhor conciliaria os interesses é a seguinte, que deveria ser adotada para todos os anos:

— A primeira parcela, a da dotação orçamentária, de acôrdo com o art. 3.º da Lei número 1.393, sem prejuízo do estabelecido no § 3.º do mesmo artigo, seria paga entre 15 de julho e 15 de agosto, invariavelmente.

A outra parcela restante, que só pode ser paga mediante abertura de crédito adicional, o qual pode ser aberto, depois de cumpridas tôdas as formalidades legais, como acima se expôs, no mês de outubro, ou até mesmo antes, seria entregue aos municípios entre 1 e 30 de novembro, também invariavelmente. Tais medidas seriam não só oportunas, como, sobretudo, assaz benéficas a todos os Municípios, os quais teriam, daí por diante, recebimentos certos de quantias relativamente suficientes para o custeio de obras e até mesmo planos de trabalho.

A fim de mais uma vez provarmos a necessidade da adoção do que agora se propõe, esclarecemos que em 1951, ano em que a cota destinada aos municípios foi de Cr\$ 558.158.131,30, o total das previsões da receita tributária dos municípios brasileiros, excluídos os das Capitais, não alcançou a casa dos Cr\$ 1.500.000.000,00, o que comprova, também, o baixo índice das arrecadações dos municípios do interior.

Em seis Estados, o total das cotas do impôsto de renda devidas pela União foi superior às estimativas das receitas tributárias dos municípios do interior (Quadro III).

Não podemos perder esta oportunidade para salientar que para o mesmo exercício financeiro, as somas das estimativas das receitas tributárias dos municípios das 24 capitais dos Estados e Territórios Federais, excluído o Distrito Federal, foi superior, em cêrca de cem milhões, à soma das estimativas de iguais receitas dos 1.868 municípios do interior, então existentes.

Quadro III

COMPARAÇÃO ENTRE AS ESTIMATIVAS DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR, PARA O EXERCÍCIO DE 1951, E AS IMPORTÂNCIAS QUE NO MESMO EXERCÍCIO A UNIÃO DEVERIA TER ENTREGUE A TAIS MUNICÍPIOS.

(Em cruzeiros)

ESTADOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS DO INTERIOR	TOTAIS DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR	IMPORTÂNCIAS QUE A UNIÃO DEVERIA TER ENTREGUE, EM 1951, AOS MESMOS MUNICÍPIOS
Amazonas.....	24	7.154.815	7.182.720
Pará.....	58	29.768.340	17.358.240
Maranhão.....	71	10.283.671	21.248.880
Piauí.....	48	9.201.390	14.365.440
Ceará.....	78	16.719.026	23.343.840
Rio G. do Norte.....	47	14.161.921	14.066.160
Paraíba.....	40	24.719.954	11.971.200
Pernambuco.....	89	46.710.140	26.635.920
Alagoas.....	36	16.074.945	10.774.080
Sergipe.....	41	6.220.757	12.270.480
Bahia.....	149	64.400.766	44.592.720
Minas Gerais.....	387	208.734.785	115.821.360
Espírito Santo.....	35	14.322.780	10.474.800
Rio de Janeiro.....	55	126.051.039	16.460.400
São Paulo.....	368	564.110.910	110.135.040
Paraná.....	79	71.518.143	23.643.120
Santa Catarina.....	51	59.425.817	15.263.280
Rio Grande do Sul.....	91	160.459.192	27.234.480
Mato Grosso.....	34	13.496.101	10.175.520
Goiás.....	76	20.929.645	22.745.280
TERRITÓRIOS			
Acre.....	6	2.125.000	1.795.680
Amapá.....	3	787.662	897.840
Guaporé.....	1	902.340	299.280
Rio Branco.....	0	—	—

Fonte — C. T. E. F.

APLICAÇÃO, PELOS MUNICÍPIOS, DA COTA DO IMPÔSTO DE RENDA

O § 4.º do art. 15 da Constituição, ao determinar que a União deve entregar aos Municípios, excluídos os das Capitais, dez por cento do total que arrecadar do impôsto de renda, feita a distribuição em partes iguais, estabeleceu que pelo menos a metade da importância recebida deve ser aplicada em benefícios de ordem rural.

Achamos que a Constituição melhor teria feito se tivesse deixado a regulamentação da aplicação para a lei ordinária, a qual poderia ser alterada, obedecendo aos ensinamentos da prática e às necessidades da época.

A Lei n.º 305, de 18 de julho de 1948, ao deixar de definir o que são benefícios de ordem rural, demonstrou que a redação final do § 4.º não foi de todo feliz. Se a um órgão legislativo, o Congresso Nacional, foi, como podemos dizer, impossível determinar o que são benefícios de ordem

rural, pode-se fazer idéia da dificuldade que mais de dois mil prefeitos devem encontrar para aplicar as importâncias recebidas, devendo não violar a disposição constitucional e procurando conciliar pontos de vista das respectivas Câmaras Municipais.

Os prefeitos municipais e as Câmaras Municipais são os mais indicados, pelo contato permanente, e há longos anos, com os problemas dos seus municípios, para determinar a melhor e mais proveitosa aplicação das rendas municipais, entre as quais se inclui a cota do impôsto de renda. Assim, cumpre reivindicar a continuação da competência, de fato, dos Poderes locais para determinação do que sejam benefícios de ordem rural.

CONCLUSÕES

A dívida da União para com os Municípios, por quantias da cota do impôsto de renda, incerta, presentemente, em Cr\$ 276.184.811,30. Sugerir-

mos a adoção das seguintes medidas, visando à liquidação da mesma dívida:

I — Apresentação de emenda ao Projeto número 145-53, do Senado Federal, elevando a importância de Cr\$ 35.208.308,90 para Cr\$ Cr5 49.390.492,10, para completar o pagamento devido aos Municípios pelas cotas do impôsto de renda e referentes aos exercícios de 1948 e 1949.

II — Ofício da A.B.M. ao Sr. Ministro da Fazenda, solicitando a possível urgência no anda-

mento do Processo n.º 72.150, de 1953, que se encontra no Gabinete do mesmo, a fim de ser pedida, ao Congresso Nacional, autorização para abertura do crédito suplementar de Cr\$ 192.399.473,30, para liquidação da cota referente ao exercício de 1953.

Os Cr\$ 34.634.388,50 restantes, referentes a 1950 e 1951, deverão ser pagos dentro de algumas semanas, após simples e rápido expediente interno do Ministério da Fazenda, já iniciado.