

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO ALEXANDRE MORGADO MATTOS

Rendas Municipais

ARY FONTOURA DE AZEVEDO.

(Cota de 30% do excesso da arrecadação estadual sobre a municipal)

Tese apresentada ao 1.º Congresso Estadual de Prefeitos, realizado em Porto Alegre em setembro de 1949.

QUESTÃO de palpitante interesse e de importância fundamental para as comunas brasileiras tem sido a aplicação e regulamentação das disposições constitucionais que introduziram no sistema de discriminação de rendas novos e sensíveis recursos aos Municípios.

E entre essas inovações, merece destaque, pelo seu vulto e por aspecto de complexidade que apresenta, na sua aplicação, o artigo 20 da Constituição Federal, que estabelece:

“Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em Município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado”.

A matéria não constitui tema novo, pois já tem sido ampla e largamente ventilada, principalmente por parte daqueles que se vêm sobressaindo na campanha em favor do “Municipalismo”.

No que se refere à cota de 30% do excesso da arrecadação estadual sobre a municipal, aquêle movimento não encontrou maior repercussão, mais profundo reflexo nas comunas riograndenses porque, é justo ressaltar, o Estado do Rio Grande do Sul foi o pioneiro na execução imediata e antecipada do novo programa constitucional em favor dos Municípios, adiantando-se à época prevista para a sua vigência e desprezando a progressão gradativa estabelecida no texto da Lei Magna, e fêz pôr em prática, em tôda a sua plenitude, o instituto pelo Decreto-lei n.º 1.444, de 30 de junho de 1947, e regulamentou depois o seu pagamento com a Lei n.º 206, de 2 de julho de 1948.

Sobre dita regulamentação, é do ilustre Economista e Técnico de Administração do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Desiré Guarani e Silva, a seguinte oportuna observação:

“A principal imperfeição da lei gaúcha está no fato de ter silenciado, de forma absoluta, sobre o conceito de rendas locais de qualquer natureza”, deixando inteiramente ao executor da lei a interpretação ao conceito, o qual envolve interesse fundamental dos orçamentos municipais...”

o qual conclui com sugestões sobre a divisão das rendas municipais em dois grupos, que subordina aos títulos de “Rendas locais” e “Rendas externas”, integrando estas últimas das cotas-partes devidas pela União e pelo Estado, das porcentagens sobre novos impostos e das operações de crédito.

Sem entrar em considerações em torno da propriedade da distinção alvitrada entre “rendas locais” e “rendas externas” e em torno da legitimidade da atribuição ao Estado de interpretar em lei ou regulamento o conceito de **RENDAS LOCAIS DE QUALQUER NATUREZA**, não deixamos de reconhecer que aqui se oferece o aspecto de maior relevância com que se apresenta, na amplitude em que está vasado, o texto constitucional.

Circunscrevendo a questão ao Estado do Rio Grande do Sul, onde já foram excluídas do cômputo das rendas municipais, para êsse efeito, as “operações de crédito” e o ingresso da contribuição estadual de 30% sobre o excesso de arrecadação, carece de exame e análise mais profundos a aplicação do novo dispositivo constitucional nos seus resultados e efeitos, frente ao sentido amplo, na definição léxica e oficial, do termo “rendas”.

A Constituição Federal, mantendo, aliás, princípio já vigorante anteriormente, determina, em seu art. 73 que:

“O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos”.

A lei geral de codificação das normas financeiras dos Estados e Municípios subdivide a receita ordinária em tributária, — patrimonial, — industrial e — diversas.

Já dentro da denominada receita tributária se encontra “taxas”, com a primeira definição especificada na mesma lei, como:

“remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte”.

Nesse primeiro conceito de taxas, e entre a receita tributária, compreende-se, pelo menos, a remuneração dos serviços de limpeza pública, de pavimentação urbana, de manutenção de hospitais ou educandários.

Na chamada receita industrial, tôda a arrecadação, em geral, é executada por meio de taxas.

Não se pode, em princípio, fugir à incorporação da receita municipal proveniente de taxas às rendas municipais.

E assim chegamos à contingência incompreensível de que o desenvolvimento e ampliação das atividades comunais mantidas por esse modo de tributação, com o gradativo aumento de sua arrecadação, reduzirá o ingresso da contribuição do Estado prevista no art. 20 da Constituição Federal.

E não raro ocorre que serviços municipais mantidos pela remuneração direta do contribuinte beneficiado, não se bastam a si próprios e se socorrem, portanto, de outras fontes de receita.

Cabe, aqui, a transcrição de outra significativa observação que lhe colhemos sobre a matéria :

"Dentro da aplicação vigorante, o que foi ideado para impulsionar o progresso do município, dando-lhe mais vigor financeiro, servirá para pear-lhe as iniciativas, pois, sempre que uma comuna cuidar da implantação de um novo serviço público a ser custeado pela cobrança de taxas próprias que elevarão a receita geral, estará se preocupando com o decréscimo que irá ter na contribuição do Estado. E para que o conjunto da situação financeira não sofra desnível, há que crescer as taxas referidas da quantidade necessária para cobrir o refluxo de vasante originário daquela contribuição".

Isso, com relação ao progresso e desenvolvimento das atividades do Município, se traduz em desestímulo e convite à inércia, porque a cota estadual será sempre o recurso rendoso e de fácil arrecadação a sobrepor-se às iniciativas comunais, até que sejam equiparados os níveis locais de receita estadual de impostos e de rendas municipais.

A socialização ou municipalização de serviços públicos, acompanhada das rendas necessárias para o respectivo custeio, estará eliminada do interesse municipal.

Sempre que surgir ao Município a conveniência ou imposição de interferir no domínio econômico para suprir ou corrigir a ausência ou deficiência da iniciativa privada, a fatalidade de decréscimo na percepção da cota instituída no artigo 20 da Constituição Federal em consequência de aumento de ingressos locais, fá-lo-á vacilar e recuar.

A expansão dos serviços de pavimentação e de construção de estradas de rodagem, quando remunerados em parte, por taxas, influirá, de modo negativo, na contribuição da receita estadual de impostos.

Enfim, a própria exação financeira relativa a impostos municipais deverá sofrer queda na vigilância e fiscalização, dando margem à tolerância e à transigência, porque qualquer redução da execução orçamentária terá compensação parcial no aumento da diferença com a receita estadual de impostos.

Com referência aos serviços já existentes, a observância, pura e simples, do princípio constitucional discutido, na frieza de sua expressão, resulta em forma injusta e iníqua de participação do Município na arrecadação estadual na localidade, pois que esta participação o é na ordem inversa do vulto de serviços públicos diretamente executados: na ordem direta do menor esforço desenvolvido pelo Município em suas atividades locais.

Há comunas riograndenses que executam e mantêm os serviços de saneamento (água e esgotos), custeados por meio de taxas, e há outras onde esses mesmos serviços são instalados ou encampados e mantidos pelo Estado. Aquelas são prejudicadas e estas favorecidas, duplamente, no que diz respeito ao serviço e à cota constitucional correspondente à arrecadação dos tributos do seu custeio.

Exemplo expressivo do desajustamento com que se opera a aplicação da contribuição de 30% do excesso de arrecadação estadual sobre a municipal, se encontra no Município de Rio Grande, que explora os serviços locais de eletricidade e de transportes coletivos em bondes e ônibus, serviços estes com uma receita anual de custeio de cerca de Cr\$ 16.000.000,00 e com uma despesa, presentemente, de cerca de Cr\$ 19.000.000,00, e contribuindo, em consequência, a receita tributária, com a sua deficiência de Cr\$ 3.000.000,00.

Englobados tais serviços na unidade orçamentária prescrita pela Constituição, conclui-se que, além de onerada a receita tributária municipal com a mencionada deficiência de Cr\$ 3.000.000,00, concorre, ainda, a receita Cr\$ 16.000.000,00 de custeio insuficiente daqueles serviços, como renda municipal para pesar, de forma negativa, no cômputo do cálculo da diferença para com a arrecadação estadual de impostos da exatoria estadual, que anda em torno de 60 a 70 milhões de cruzeiros.

A predominar e prevalecer o critério a que induz a leitura fria do texto do art. 20 da Constituição Federal, estaremos em frente a uma série de incongruências e diversidades do tratamento, de efeitos evidentemente desastrosos na marcha do progresso das municipalidades.

O sistema de participação do Município na receita local do Estado, no legítimo e efetivo interesse de ambos, está a exigir modificação que encaminhe o problema para os verdadeiros rumos que foram visados.

Não nos parece bastar somente interpretação, regulamentação ou limitação do termo empregado de "Rendas locais de qualquer natureza", o que, aliás, não será fácil dentro das normas positivas e incisivas que contornam a questão.

Mais prático seria transferir ao Município um dos impostos estaduais de ingresso equivalente às atuais cotas sobre a diferença de arrecadação.

Outra solução que, adotada, obviaria aos inconvenientes verificados consistiria em agrupar-se, num conjunto, a diferença total de receita estadual de impostos com as rendas de todos os municípios do Estado, à exceção da capital, distribuindo-se a cota de 30% na proporção da renda total de cada comuna. Esta modalidade não representaria a aparente forma injusta de dar auxílio maior a quem já mais possui ou arrecada, mas sim uma equitativa participação dos impostos estaduais na execução direta e imediata de melhoramentos e serviços locais, na razão do esforço desenvolvido e do progresso concretizado pelo município, em suas atividades e sua exação financeira.