

As receitas municipais e os 30% do excesso da arrecadação estadual

DESIRÉ SILVA.

Da Associação Brasileira de Municípios

Problemas e aspectos dos mais interessantes os que vão surgindo com a regulamentação dos dispositivos constitucionais pelos quais ficaram reforçados os orçamentos dos Municípios. São problemas e questões que não só desafiam, pela sua complexidade, a argúcia dos legisladores, como também oferecem aos municipalistas aspectos novos para a defesa dos interesses municipais.

A regulamentação do parágrafo 4.º do artigo 15 da Constituição Federal pela Lei n.º 305 permitiu o desvirtuamento completo do sentido da conquista da entrega de 10% do impôsto sobre a renda, pela virtualidade da criação, mediante da cota-parte, problema êste que já mereceu a atenção do Poder Executivo, o qual vem estudando, com a assistência dos seus técnicos, um novo projeto de lei regulamentadora dêsse dispositivo constitucional, projeto êste no qual, naturalmente, não só deverá ser precisado o conceito de "benefícios de ordem rural" como deverá ser estabelecido um freio legal ao desmembramento exagerado de Municípios, de sorte que se estabeleça, ao menos de maneira indireta, como condição para a criação de novos Municípios a possibilidade de arrecadação de impostos em quantia pelo menos igual a cota parte do impôsto sobre a renda. E em fazendo isto, o Governô Federal não estará, de forma alguma, exorbitando de suas atribuições, pois lhe compete, como poder regulamentador de citado preceito constitucional, velar pelo cumprimento integral das conquistas municipalistas garantidas pela Constituição de 1946.

Outro problema que se manifesta deveras peculiar e complexo é o referente à regulamentação do artigo 20 da Constituição Federal, o qual estabelece que

Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a de impôsto 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 de excesso arrecadado.

Dependendo a regulamentação dêste artigo de lei estadual, mais complexa se apresenta a questão, pela possibilidade de serem estabelecidos critérios diversos, o que incita os municipalistas brasileiros a uma vigilância constante na defesa dos interesses dos Municípios, aconselhando-os mesmo a apresentarem, por intermédio da Associação Brasileira de Municípios, sugestões precisas às Assembléias Estaduais, a fim de que haja uma regulamentação tanto quanto possível uniforme de citado texto

constitucional. Para tais sugestões poderia ser tomada para orientação a Lei n.º 206, de 2-7-48, do Estado do Rio Grande do Sul, a qual, embora incompleta, definiu situações, tais como as referentes a imputação do impôsto sobre vendas e consignações e ao exercício financeiro que deverá ser tomado para base do cálculo de excesso, que poderão ser aplicadas em todos os Estados.

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 do conceito, o qual envolve interesse fundamental dos orçamentos municipais, interesse financeiro êste que, para a maioria dos Municípios gaúchos, é muito superior ao valor da cota-parte do impôsto sobre a renda. E a dificuldade maior está em que a solução dêsse problema tem de basear-se com conceitos puramente teóricos, fazendo depender da orientação de cada poder regulador a interpretação do texto constitucional. Apenas para sugestão, tentaremos a solução que a nosso ver, melhor se ajusta ao sentido do preceito da Constituição, por ser a que melhor atende aos interesses municipais.

Não só de acôrdo com o sentido próprio das palavras, como principalmente, em virtude da orientação que ditou aos Constituintes de 1946 a obrigação de pagamento, por parte da União e dos Estados, de determinadas cotas-partes aos Municípios, a fim de que ficassem revitalizadas as suas finanças, as rendas municipais brasileiras, atualmente, podem ser classificadas em dois grupos distintos: rendas locais e rendas exteriores.

Como rendas locais, podemos definir as rendas municipais prôpriamente ditas, isto é, as rendas genuinamente municipais, aquelas que incidem no contribuinte em virtude da sua situação pessoal de habitante ou possuidor de bens no Município, tais como a contribuição de melhoria para o Município, o impôsto de licença e o impôsto de indústrias e profissões. E rendas exteriores são as rendas transferidas de outras pessoas físicas ou jurídicas, quer de direito público, quer de direito privado, para o Município, independentemente da condição fiscal de contribuintes do erário municipal, tais como as cotas federais de impostos

MUNICÍPIO	RECEITA DAS TAXAS E IMPOSTOS MUNICIPAIS EM 1946	QUOTA DOS 30% EM 1948	RENDA PROVAVEL EM 1949 BASEADA NA ARRECADAÇÃO EM 1946 E NO PAGAMENTO DAS COTAS FEDERAL DE 10% E ESTADUAL DE 30%
	Cr\$	Cr\$	Cr\$
Alegrete.....	2.253.735	878.700	3.347.435
Antônio Prado.....	402.526	122.700	740.226
Aparados da Serra.....	571.397	154.000	950.397
Arroio Grande.....	742.203	217.800	1.175.008
Arroio do Meio.....	574.274	610.400	1.399.585
Bagé.....	4.489.622	3.186.600	7.891.222
Bento Gonçalves.....	1.913.649	797.900	2.926.549
Bom Jesus do Triunfo.....	412.766	94.400	722.166
Caçapava do Sul.....	708.690	341.000	1.264.590
Cacequi.....	488.065	382.500	1.085.585
Cachoeira do Sul.....	3.496.682	3.880.200	7.593.882
Café.....	1.605.586	473.800	2.294.388
Camaquã.....	895.969	333.300	1.444.269
Candelária.....	697.764	305.200	1.217.964
Canela.....	670.932	556.800	1.442.732
Canguçu.....	889.096	721.700	1.825.796
Canoas.....	1.013.243	788.100	2.016.343
Carazinho.....	2.250.699	1.950.700	4.416.399
Caxias do Sul.....	4.226.792	3.224.900	7.666.692
Cruz Alta.....	2.607.178	605.200	3.427.378
Dom Pedrito.....	1.165.216	825.000	2.205.216
Encantado.....	902.547	604.200	1.721.747
Encruzilhada do Sul.....	618.939	211.800	1.045.739
Erechim.....	5.229.896	3.047.900	8.492.796
Estrela.....	1.129.028	859.700	2.205.723
Farrroupilha.....	744.709	324.600	1.284.309
Flores da Cunha.....	593.030	—	808.030
Garibaldi.....	1.073.349	468.800	1.757.149
General Câmara.....	316.143	79.500	610.643
General Vargas.....	382.876	198.100	795.976
Getúlio Vargas.....	657.801	1.106.700	1.979.501
Gravatá.....	598.769	256.400	1.070.159
Guaíba.....	797.123	649.700	1.661.823
Guaporé.....	1.631.994	956.600	2.803.594
Herval do Sul.....	473.267	165.900	845.167
Ijuí.....	1.820.460	1.820.000	3.855.460
Iraí.....	739.950	—	954.950
Itaqui.....	1.634.475	431.800	2.191.275
Jaguarão.....	773.725	546.600	1.540.325
Jaguari.....	592.887	264.100	1.091.987
Júlio de Castilhos.....	1.088.071	767.200	2.070.271
Lagoa Vermelha.....	1.328.790	1.125.300	2.669.090
Lajeado.....	1.335.506	1.151.800	2.702.306
Lavras do Sul.....	414.471	252.300	881.771
Livramento.....	3.823.096	4.282.600	8.320.696
Marcelino Ramos.....	677.653	519.300	1.411.953
Montenegro.....	2.267.697	519.300	3.001.997
Nova Prata.....	763.750	832.000	1.810.750
Novo Hamburgo.....	1.888.161	2.755.100	4.858.261
Osório.....	1.225.742	247.200	1.687.942
Palmeira das Missões.....	881.546	614.200	1.710.746
Passo Fundo.....	2.995.327	2.497.200	5.767.527
Pelotas.....	12.727.173	12.618.400	25.560.573
Pinheiro Machado.....	663.079	272.000	1.150.079
Piratini.....	434.412	143.900	783.312
Guaraí.....	911.950	421.100	1.548.050
Rio Grande.....	29.651.279	6.919.000	36.785.279
Rio Pardo.....	1.024.231	621.200	1.851.431
Rosário do Sul.....	1.271.175	1.497.900	2.984.075
Santa Cruz do Sul.....	3.299.723	2.966.200	6.480.923
Santa Maria.....	4.292.443	2.764.100	7.271.543
Santa Rosa.....	2.142.760	1.185.800	3.543.660
Santa Vitória do Palmar.....	907.829	380.100	1.502.929
Santiago.....	729.084	267.300	1.221.384
Santo Angelo.....	8.858.553	1.225.300	10.308.853
Santo Antônio.....	1.060.581	483.300	1.753.881
São Borja.....	1.670.572	536.900	2.424.472
São Francisco de Assis.....	524.550	179.200	1.113.750
São Francisco de Paula.....	1.243.678	612.200	2.070.878
São Gabriel.....	2.473.036	529.400	3.217.436
São Jerônimo.....	729.813	558.100	1.502.913
São José do Norte.....	831.126	415.600	1.461.726
São Lourenço do Sul.....	1.518.990	509.900	2.243.890
São Luís Gonzaga.....	1.685.983	679.600	2.580.583
São Leopoldo.....	6.803.928	1.896.400	8.915.328
São Pedro.....	299.449	149.500	663.949
São Sepê.....	534.427	367.300	1.166.727
Sarandi.....	705.569	635.800	1.556.369
Sobradinho.....	705.569	635.800	1.556.369
Soledade.....	1.226.631	711.600	2.153.231
Tapes.....	507.002	366.400	1.088.402
Taquara.....	2.004.085	1.433.500	3.652.585
Taquari.....	673.328	454.800	1.342.128
Tôres.....	483.937	32.600	731.537
Três Passos.....	883.434	245.600	1.344.034
Tupaciretã.....	904.424	874.300	1.993.724
Uruguaiana.....	3.849.208	2.415.800	6.480.008
Vacaria.....	987.895	304.100	1.506.995
Venâncio Aires.....	1.170.715	300.500	1.686.215
Veranópolis.....	661.460	425.000	1.501.460
Viamão.....	471.331	359.700	1.046.031
TOTAL.....	173.109.013	95.006.800	287.680.813

das pela Constituição de 1946, as operações de crédito, as subvenções, as doações, os legados etc.

Obter-se-á com esta divisão, o seguinte agrupamento das receitas municipais:

- a) Rendas locais:
 - I — contribuição de melhoria municipal;
 - II — imposto predial e territorial urbano;
 - III — imposto de licença;
 - IV — imposto de indústrias e profissões;
 - V — imposto sobre diversões públicas;
 - VI — imposto sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência;
 - VII — taxas municipais;
 - VIII — quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e de utilização de seus bens e serviços.
- b) Rendas externas:
 - I — cota-parte da arrecadação do imposto sobre a renda;
 - II — cota-parte do Fundo Rodoviário Nacional;
 - III — 30% do excesso da arrecadação estadual de impostos, salvo o imposto de exportação, sobre o total das rendas locais de qualquer natureza;
 - IV — participação em 40% dos novos tributos decretados pela União e pelo Estado, excluído o imposto federal e estadual idêntico;
 - V — operações de crédito.

Adotada que seja essa classificação das receitas municipais para a conceituação de "rendas locais de qualquer natureza", estarão integralmente garantidos os interesses dos Municípios, concretizados com a nova distribuição das receitas nacionais estabelecidas na Constituição Federal e firmado um critério do qual somente benefícios municipais poderão resultar na regulamentação dos respectivos textos constitucionais.

De feito, seria não só ilógico como mesmo até absurdo incluir, para os fins de cálculo de excesso da arrecadação estadual, as operações de crédito porventura efetuadas pelo Município e a própria cota-parte correspondente ao excesso da mesma arrecadação, entre as rendas municipais.

Damos, no quadro abaixo, as importâncias calculadas, de acordo com a Lei Estadual n.º 206, para pagamento aos Municípios gaúchos em 1948:

Para o cálculo da renda provável em 1949, tomou-se por base, integralmente, a receita municipal em 1946, último ano para o qual se dispõe de dados definitivos, somando-se a esta a mesma importância da cota dos 30% do excesso da arrecadação estadual, distribuída em 1948 e a quantia de Cr\$ 215.000,00 como valor provável da cota-parte, em 1949, do imposto sobre a renda. Como na arrecadação municipal em 1946 apareciam

para o cômputo total da provável receita municipal dever-se-á acrescentar, ainda, no mínimo, Cr\$ 10.000.000,00, que correspondem, aproximadamente, a arrecadação estadual deste imposto nos Municípios do interior, em 1946, e Cr\$ 12.000.000,00 referentes à cota-parte total a ser distribuída aos Municípios do interior em 1949 por conta do Fundo Rodoviário Nacional. Dessa forma, os do interior do Rio Grande do Sul deverão arrecadar, em 1949, a importância mínima de cerca de Cr\$ 309.000.000,00, que correspondem, mais ou menos, a 180% da arrecadação efetuada em 1946, aumento este devido quase que exclusivamente ao pagamento das cotas federais e estaduais, donde se pode concluir o alcance dos benefícios municipalistas consagrados na Constituição Federal. Verifica-se, ainda, pelo quadro acima, que a cota dos 30% do excesso da arrecadação estadual é, no Rio Grande do Sul, muito mais importante do que as cotas federais, pois aquela totaliza cinco vezes mais do que a cota integral, no Estado, do imposto sobre a renda. Além disso, a cota-parte do imposto sobre a renda, não é superior à arrecadação de impostos e taxas de nenhum Município, enquanto que a quantia referente aos 30% do excesso é superior a esta arrecadação em 37 Municípios, sendo que no de Getúlio Vargas tal quantia é o dôbro da arrecadação municipal em 1946.

Agora, para considerarmos os efeitos, prejudiciais aos Municípios, que resultarão se for adotado, para o cálculo do excesso da arrecadação estadual, o critério de incluir entre as rendas locais de qualquer natureza toda e qualquer receita municipal, elaboramos o quadro abaixo, com 15 Municípios do interior do Rio Grande do Sul. Para a elaboração desse quadro, foram incluídas entre as rendas locais de qualquer natureza apenas as cotas federais de 5% do imposto sobre a renda (Cr\$. . 116.402,30, em 1948) e estadual dos 30% do excesso arrecadado, paga em 1948. Na realidade, a diferença para menos será bem maior se for incluída ainda a cota-parte do Fundo Rodoviário Nacional, a qual, em 1948, foi superior à cota dos 5% do imposto sobre a renda.

O exame desse quadro demonstra sobejamente o quanto de prejudicial será para os Municípios a inclusão das cotas federais e estaduais entre as suas rendas para o cálculo de excesso da arrecadação estadual. Municípios haverá, como o de Bom Jesus do Triunfo, que poderão receber, em 1949, menos de um terço da cota dos 30% paga em 1948, e outros, como Antônio Prado e Aparados da Serra, que poderão perder mais do que a me-

MUNICÍPIOS	RECEITA MUNICIPAL EM 1946 Cr\$	QUOTA DOS 30% EM 1948 Cr\$	RENDA PROVÁVEL EM 1949 BASEADA NA ARRECADAÇÃO EM 1946 E NO PAGAMENTO DAS COTAS FEDERAL DE 10% E ESTADUAL DE 30% Cr\$	INCLUINDO-SE RECEITA AS COTAS FEDERAIS E ESTADUAIS, PARA O CÁLCULO DE EXCESSO, EM 1949	
				QUOTA PROVÁVEL DOS 30% Cr\$	RENDA PROVÁVEL Cr\$
Alegrete.....	2.253.735	878.700	3.347.435	680.169	3.148.904
Antônio Prado.....	402.526	122.700	740.226	50.969	668.495
Aparados da Serra.....	571.397	154.000	940.397	72.879	859.276
Arroio Grande.....	742.203	217.800	1.175.539	117.539	1.074.7
Arroio do Meio.....	574.185	614.400	1.399.585	382.359	1.151.542
Bagé.....	4.489.622	3.186.600	7.891.222	2.195.700	6.900.344
Bento Gonçalves.....	1.913.649	797.900	2.926.549	523.609	2.652.222
Bom Jesus do Triunfo.....	412.766	94.400	722.160	31.159	668.958
Caçapava do Sul.....	708.590	341.000	1.264.590	203.779	1.127.325
Cacequi.....	488.085	382.500	1.085.585	233.129	936.269
Caxias do Sul.....	4.226.792	3.224.900	7.666.692	2.222.491	6.664.214
Getúlio Vargas.....	657.801	1.106.700	1.979.501	739.769	1.612.583
Pelotas.....	12.727.173	12.618.400	25.550.573	9.097.959	22.040.170
Rio Grande.....	29.651.279	6.919.000	36.785.279	4.808.379	34.674.632
Rosário do Sul.....	1.271.175	1.497.900	2.984.075	1.013.609	2.499.754
					88

Por outro lado, surgirá ainda para este problema de cômputo de rendas locais, o caso dos Municípios que contribuem com determinada percentagem, diferente da estabelecida para o Estado, das suas receitas totais ou parciais, para um fundo estadual, como ocorre em Pernambuco, onde, para o Fundo de Saneamento do Interior, a percentagem municipal é de 10, ao passo que a estadual é de 5, e para o Fundo de Energia Elétrica, para o qual a percentagem municipal é de 5 e a estadual é de 3.

Mas a faceta talvez mais interessante desse problema deverá ser a que aparece com a apreciação das porcentagens de contribuição municipal para os Estados em virtude de convênios, como existem para a execução de serviços de saúde e de educação, em virtude dos quais os Municípios, de

maneira geral, contribuem para o Estado, respectivamente, com 5% e 15% da receita proveniente dos seus impostos. Se, por qualquer motivo, os Estados incluírem, para efeito do cálculo de excesso da receita estadual, as cotas federais e estaduais nas rendas locais, os Municípios deverão deduzir as suas rendas, para efeito desse mesmo cálculo, as importâncias que entregam aos Estados e ainda exigir o cômputo dessas mesmas importâncias entre as receitas estaduais. São estes problemas tributários da magna importância, os quais surgem com a regulamentação dos novos dispositivos constitucionais, desafiando a argúcia dos técnicos e clamando pelo auxílio e pela vigilância dos municipalistas brasileiros, a fim de que não sejam desvirtuadas as conquistas firmadas na Constituição Federal.

* *

*

O. ASPECTO ATUAL DO ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE CONTRÔLE

O aumento das funções e responsabilidades do Estado tornou cada vez mais evidente a inadequabilidade dos princípios orçamentários tradicionais. Hoje o problema já não é a luta de um Parlamento representativo procurando fiscalizar uma Coroa recalcitrante; o contrôlo legislativo verdadeiro e adequado deve continuar a ser efetuado e vitalizado; trata-se, porém, de controlar um executivo responsável, que necessita ser aparelhado para enfrentar os difíceis problemas políticos, econômicos e sociais de nosso tempo.

HAROLD SMITH

* *

*

ORIGEM DA PALAVRA ORÇAMENTO

A palavra orçamento tornou-se comum na Inglaterra desde o princípio do século XVIII. Em 1733 as propostas financeiras de Walpole foram satirizadas num panfleto intitulado "The Budget Opened," no qual o primeiro ministro era apresentado como um conspirador e sua pasta uma caixa de surpresas. O termo orçamento apareceu posteriormente na França. Afirmam as autoridades francesas que foi adotado pela primeira na terminologia financeira em 1803, quando mencionado numa lei promulgada pela primeira república, em substituição à frase "estimativas de receita e despesas". Mas só depois da Restauração, isto é, mais ou menos, em 1814, é que o seu uso se tornou comum. Depois disso outros países importantes adotaram verbalmente o termo, aplicando-o às suas atividades financeiras. Nos Estados Unidos, porém, só no início do presente século foi empregado na legislação sobre finanças.