

Finanças e orçamentos municipais

FRANCISCO BURKINSKI
Técnico de Administração

FINANÇAS MUNICIPAIS

ENQUANTO as cidades eram tidas apenas como departamentos administrativos do Estado, suas rendas promanavam exclusivamente do seu domínio. Elas e os empréstimos contraídos serviam para fazer face às despesas realizadas pelo govêrno da cidade.

Nos primórdios do século XIX, porém, a esfera da atividade municipal ampliou-se enormemente. As receitas provenientes do patrimônio municipal tornaram-se insuficientes para arcar com o exercício das novas funções administrativas que assoberbavam o município. Daí as leis promulgadas nos Estados em que se situavam os municípios concederem a êstes o adequado poder financeiro, imprescindível à satisfação das necessidades locais.

Em face de tal situação, suscitaram os teóricos um problema bem significativo. Não seria preferível se continuasse a deixar ao município o poder de arrecadar rendas de seu domínio, já que somente as vias das cidades, máxime as grandes, lhes proporcionariam renda suficiente para pagar quase tôdas as despesas do govêrno?

Nos Estados Unidos, até há bem pouco tempo, as cidades não possuíam quaisquer direitos sobre as ruas. Os Estados, nas concessões de serviços de utilidade pública que outorgavam às companhias, por fôrça de lei, incluíam as ruas como lhes pertencendo.

Atualmente, porém, assegura-se às cidades uma parte nos lucros oriundos das ruas, além de outros privilégios municipais.

De qualquer forma, porém, as rendas tributárias continuam a ser, entre os povos civilizados, as mais vultosas.

"Finança municipal — diz A.E. BUCK — é o processo pelo qual os governos de cidades arre-

cadam e dispendem o dinheiro necessário à sua manutenção" (1).

Nem em todos os países as principais rendas municipais derivam das mesmas fontes. Pelo contrário, elas diversificam bastante (2).

Nos Estados Unidos, a "general property tax", que na prática constitui um impôsto sôbre a propriedade real, é a principal fonte da renda municipal. Abrange, mais ou menos, 63% da totalidade das rendas.

Na Inglaterra, a mais importante fonte de renda é arrecadada sôbre o valor rendável da propriedade real. Perfaz, aproximadamente, 36,4% da totalidade das rendas.

Na França, Bélgica, Itália, Espanha e Suíça, a fonte principal de renda dos municípios é a mesma. Consiste na adição, a certos impostos nacionais, dos *centimes additioneis*, regidos por lei estadual.

Na Dinamarca, Holanda, Finlândia, Noruega e Suécia, a principal fonte de renda dos municípios é constituída pelo impôsto sôbre a renda, cuja arrecadação faz-se diretamente pelas autoridades municipais.

Na Alemanha, o volume total da renda municipal deriva de impostos territoriais, prediais e comerciais.

Na Rússia, a renda local é composta principalmente de partes subtraídas de impostos nacionais e de algumas adições aos impostos estaduais.

No Japão, a renda principal deriva de sôbre-impostos dos impostos nacionais.

No Brasil, a principal fonte de renda provém do impôsto predial, de licença e de indústria e profissões.

(1) *Encyclopaedia of the Social Sciences* — Vol. XI — pág. 98.

(2) Colhemos essas informações de publicações feitas antes da II Guerra Mundial.

PONTES DE MIRANDA, na exegese que faz do art. 28 da Constituição de 1937, diz :

“O imposto de licença é o que se aplica a atos de construção e alteração de edifícios, cercados, muros e outras obras, e àqueles fatos, transitórios ou permanentes, que digam com a segurança e a salubridade pública (cães, gatos, porcos e outros animais; o'aria, fábrica de cigarros, cerveja, perfume, fábricas e depósitos de fogos de artifício, armazens de sêcos e molhados, açougues, comércio a retalho e em grosso, etc.) ou com a melhora das condições mesológicas, no sentido de favorecer o desenvolvimento, a normalidade, a tranqüilidade e a felicidade da população, inclusive o sossêgo” (3).

O imposto de licença, em regra, é taxa e não imposto. Sobre sua serventia assim se pronuncia o aludido constitucionalista brasileiro :

“Servem à manutenção dos serviços de fiscalização, à inspeção prévia ou periódica, ou de localização, nas ruas, nos arrabaldes, ou outras dependências de uso comum ou de uso da administração, cedidas a título precário. Exemplos : mercância ambulante, veículos, aferição de pesos e medidas, gêneros alimentícios, bares, restaurantes, matadouros, hotéis e hospedarias, casas de cômodos, jogos, afixação de cartazes, anúncios luminosos, leiloeiros, coretos nas ruas e logradouros públicos, crematórios, selas de estrumeiras, diversões, animais domésticos, etc.” (4)

Enquanto na maioria dos países europeus o imposto predial é considerado imposto da União, entre nós se inclui entre os impostos municipais.

Antigamente, êsse imposto se confundia com o territorial. No século XVIII, porém, com o desenvolvimento das cidades, grandes massas humanas, vindas dos campos, foram atraídas para o centro delas, e as construções começaram a se multiplicar assustadoramente. Daí a origem do imposto predial, que a partir de então se separa do territorial, adquirindo fisionomia própria.

(3) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937* — Tomo I — pág. 601 — Irmãos Pongetti editôres — Rio de Janeiro — 1938.

(4) PONTES DE MIRANDA — *Op. cit., idem.*

Na França, chamava-se “imposto sobre portas e janelas” e na Inglaterra, “window tax”.

Atualmente, como o nome indica, é o imposto que incide sobre os prédios.

O imposto territorial urbano, de menor rentabilidade, é o que o município cobra dos proprietários de lotes urbanos onde não há construção. Êsse imposto é pago proporcionalmente ao valor venal do lote ou terreno, para o que a cidade se divide em zonas.

Temos ainda, como fazendo parte da renda municipal, o imposto sobre diversões públicas, permanentes ou transitórias.

Fala ainda o art. 28, n.º IV, da Constituição de 1937, nas taxas sobre serviços municipais. Assim como há taxas sobre serviços federais e estaduais, também as há sobre serviços municipais.

A Constituição de 1937 nada diz expressamente sobre a contribuição de melhoria. Ela, porém, pode ser autorizada por lei ordinária. Ademais, a Constituição de 1937 prevê o caso da cobrança de taxas municipais, por prestação de serviços próprios.

Nas nossas legislações já existiam as chamadas taxas de melhoramento, máxime a respeito do calçamento.

O Decreto-lei n.º 21.790, de 11 de maio de 1932, inclui a contribuição de melhoria. E a Constituição Federal de 1934, dispõe :

“Art. 124 — Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria”.

BILAC PINTO, em notável monografia em que esgota o assunto, assim define a contribuição de melhoria :

“E' o pagamento obrigatório decretado, exclusive ou concurrentemente, pelo Município, pelo Estado e pela União, em razão de valorização produzida em imóvel do contribuinte, por obra pública, realizada após sua audiência, e cujo montante não pode ultrapassar nem o custo da obra, nem o valor do benefício”.

Para se adquirir uma noção clara da contribuição de melhoria, convém ler o que sobre ela diz a Lei Paulista n.º 2.509, de 2 de janeiro de 1936, e o Decreto n.º 6.015, de 2 de julho de 1937.

Além desses impostos de natureza puramente municipal, constitui renda do município o impôsto de indústria e profissões :

Art. 23, parágrafo 2.º:

“O impôsto de indústria e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por êste e pelo Município em partes iguais”.

O artigo 28 da Constituição de 1937 prevê ainda a possibilidade de o Estado transferir aos Municípios determinados impostos e taxas.

A gradação do montante das despesas municipais nos é proporcionada pela análise dos principais grupos de funções municipais. Varia de país para país.

Todavia, as despesas com os serviços de educação, assistência pública e saúde preponderam.

ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

O orçamento municipal é um plano para o financiamento da cidade — abrangendo tanto as receitas como as despesas — com duração futura definida, em regra de um ano, apresentado ao corpo legislativo da cidade, de cuja aprovação depende antes de ser pôsto em execução.

As principais partes do orçamento se compõem de :

- 1) Um programa de trabalho mostrando o que foi feito pelo govêrno, com os custos classificados por funções ou serviços prestados e apresentando um plano para o futuro com a estimativa dos custos das várias funções ou serviços.
- 2) Uma análise dos custos das coisas usadas ou por usar no ato do trabalho, ou na prestação do serviço. Tais como serviços de pessoal, abastecimento, equipamento, etc.
- 3) Uma estimativa das despesas a serem substanciadas numa lei — exposição do montante de despesas ou retiradas contabilizadas, a serem colocadas à disposição dos agentes administrativos para cobrir o custo do trabalho a ser feito.
- 4) Uma estimativa das receitas e empréstimos — uma exposição dos modos e meios

de arrecadar os fundos para pagamento do trabalho autorizado (5).

Vejamos as fases do processo orçamentário nos Estados Unidos, onde os orçamentos municipais se racionalizam paulatinamente.

O primeiro passo na preparação do orçamento municipal consiste no aviso feito aos diretores dos vários departamentos das cidades, para que enviem suas estimativas ao órgão respectivo.

Geralmente, os diretores dos departamentos recebem do “comptroller” ou “auditor” uma fórmula estandardizada na qual se acham espaços por preencher referentes às despesas do departamento durante o último ano, ou, algumas vêzes, de dois ou três anos anteriores.

Com o auxílio de seus chefes de seções, os diretores preenchem as fórmulas, remetendo-as em seguida ao prefeito ou “city manager”, ou a quem couber a responsabilidade de apresentar o orçamento ao conselho municipal.

Nesse ínterim, o “auditor”, “comptroller” ou outro agente fiscal da cidade, calcula as rendas provenientes de fontes que não se relacionem com as tributárias.

Coadjuvado por seus assistentes, calcula qual a renda que seria recebida de tributos se a taxa de tributação do ano anterior fôsse aplicada à avaliação para efeito de assento do ano corrente.

Feitas as estimativas, são elas englobadas em um único documento e revistas pelo prefeito, “city manager”, junta de estimativas, ou comité do conselho municipal. Sofrem, via de regra, alterações.

Após êsse ato são enviadas ao conselho municipal para aprovação. Toma-se essa medida pelo menos um mês antes do início do novo ano fiscal.

Antes da aprovação do orçamento pelo conselho municipal, em quase tôdas as cidades há audiências públicas, em que aparecem representantes de várias organizações cívicas, que opinam sobre as dotações propostas. Os diretores de departamento são intimados para depôr sobre as cifras e são inqueridos pelos membros do conselho.

(5) *Municipal Research*, n.º 80 (Dezembro, 1916) pág. 19.

O orçamento aprovado é convertido em lei e remetido ao prefeito para sanção, podendo êste, entretanto, vetá-lo.

Tal não acontece quando a fórmula de governo é a do "city manager".

Adotada a lei orgamentária, é desde logo posta em execução. Os diretores de departamentos são notificados da quantia que lhes foi atribuída para gastar. Entretanto, nenhum pagamento é feito sem a autorização do "comptroller" ou "auditor" da cidade.

WILLIAM B. MUNRO assinala três tipos de orçamentos municipais :

- a) De verbas globais.
- b) Especializado.
- c) Verbas repartidas em "allotments".

No orçamento de verbas globais, as estimativas são submetidas ao legislativo com algum detalhe, mas a lei de meios contém apenas os totais de cada repartição.

No orçamento especializado, as dotações são votadas em detalhe.

O sistema de "allotments" é uma combinação dos dois outros. Por êsse sistema as verbas globais são atribuídas aos vários departamentos, mas tomando por base um mês ou um trimestre. O prefeito ou "city manager", ou "comptroller", faz para cada mês ou trimestre um "allotment" destinado a cada departamento, das verbas globais votadas de acôrdo com as necessidades demonstráveis.

Êsse sistema apresenta a grande vantagem de ser feito à base de programas de trabalho de cada departamento. Evita excesso de gastos no início do ano fiscal, e pequenas despesas no fim. Obvia os estornos ou transferências de verbas.

Entre nós, a consolidação dos Decretos-leis números 1.202 e 5.511, que constitui o Código dos Interventores, estabeleceu preceitos sôbre a elaboração dos orçamentos estaduais e municipais.

O Decreto-lei n.º 1.804, de 24 de novembro de 1939, e o Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, aprovam, respectivamente, as normas orgamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios e a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios.