

Os verdadeiros vilões do ‘federalismo truncado’

25-03-02

[Pior injustiça dos municípios não é arrecadar menos do que gastam ou remunerar vereadores]

[As desejadas reformas tributária e fiscal também precisam ser verdes]

Volta à baila a tese de que os pequenos municípios são os vilões do sistema constitucional de transferências fiscais. Em entrevista que provocou reviravolta na cabeça do empresário Antônio Ermírio de Moraes (Folha de São Paulo 10/3), o professor do Ibmec Eduardo Giannetti da Fonseca (**Estado** 3/3) estigmatizou todos os municípios que não arrecadam localmente pelo menos um terço do que gastam. Esse federalismo truncado seria um dos três principais entraves ao crescimento econômico do País, ao lado da conta de juros e do rombo da Previdência. Pior, o custo das Câmaras Municipais seria o maior programa de concentração de renda da história, e deveria levar o Congresso a acabar com a remuneração dos vereadores de pequenos municípios, além de extinguir os municípios que não arrecadam um mínimo de 30% do que gastam.

Os dados disponíveis sugerem, contudo, que é estranha essa forma de encarar o problema da má distribuição das receitas fiscais. E que solução proposta é contrária aos anseios de desenvolvimento sustentável. Em primeiro lugar, é errado dizer que os pequenos municípios são os maiores beneficiários das distorções do sistema, pois são as capitais dos Estados que conseguem desviar em proveito próprio quase 10% das receitas fiscais finais do País, enquanto a indústria de anões municipais, com menos de 5 mil habitantes, sursurpia 0,6%. As capitais ficam com um terço da receita final, apesar de só abrigarem pouco mais de um quinto dos habitantes. Abocanham 46% a mais do que mereceriam se houvesse equidade, enquanto a máfia dos micromunicípios consegue sugar 18% a mais do que lhes caberia. Isto é, 3,6% em vez de 3%. E os grandes centros urbanos, com mais de 100 mil habitantes, também tiram uma lasquinha, como mostra a tabela.

Quem fica no prejuízo são os 40% dos brasileiros que vivem em pequenos e médios municípios (com população nos intervalos 5 a 50 mil e 50 a 100 mil habitantes). Sofrem um arrocho da ordem de 20% para que haja esse favorecimento das capitais e dos anões. É bom frisar que a receita final é composta pela receita própria (arrecadação mais devolução tributária) e por todas as transferências redistributivas (inclusive FPM e fluxos decorrentes do Fundef). Quem quiser informações detalhadas sobre essa brutal injustiça, que pune os do centro em prol dos extremos, deve ler o excelente relatório que o economista Sergio Prado, da Unicamp, elaborou no contexto do projeto *Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental*, sob a coordenação do professor Fernando Resende.

Outro equívoco é a estimativa dos gastos com vereadores. Com certeza há muitos casos de desmandos escandalosos em municípios de qualquer tamanho que ainda não cumprem as regras estabelecidas pela Emenda Constitucional 25, de 14/2/2000. Especialmente o limite máximo de um quinto do subsídio de Deputado Estadual para vereador em município de até 10 mil habitantes. Mesmo assim, os gastos médios com a função legislativa são da ordem de 4% em todas as categorias territoriais, o que mostra que a maior parte dos pequenos e médios municípios está bem longe de atingir o teto de 8% fixado para as despesas do Poder Legislativo Municipal. Contudo, quando se presta atenção nos valores per capita desses gastos, nota-se a repetição do cenário anterior. Os mais austeros são os coitados dos pequenos e médios municípios e os mais pródigos são as capitais, os centros urbanos e, sobretudo, a indústria dos anões. Muitas outras

informações semelhantes estão no Banco de Dados Municipais, sob a coordenação técnica do economista e geógrafo François de Bremaeker, do IBAM, autor do “Panorama das Finanças Municipais no período 1997-2000” (Série de Estudos Especiais n. 36).

A principal conclusão que decorre dessas duas ponderações sobre os exageros do colega Eduardo Giannetti é a necessidade urgente de reforma tributária e fiscal que equilibre a repartição territorial da receita para acabar com o absurdo prejuízo imposto aos que habitam em pequenos e médios municípios, pirateados pelas capitais e pela banda podre do micromunicipalismo. Mas é temerário imaginar que isso possa ser resolvido pela exigência de que todo município arrecade parte substancial de sua receita final e de que vereadores devam ser sacerdotes. Quanto mais rural é um município, menos possibilidades ele tem de tributar seus moradores. É assim no mundo inteiro, até nos países com instituições infinitamente mais evoluídas do que as brasileiras. Além disso, como são justamente os municípios rurais os que podem garantir a conservação ou o uso sustentável da quase totalidade do patrimônio natural terrestre, nada mais razoável do que não os forçar a arrecadar localmente o que precisam gastar. E essa não deve ser uma razão para que suas populações percam o direito a uma existência digna, que só pode ser proporcionada pela transferência de recursos financeiros arrecadados em municípios industrializados, onde a maior capacidade de geração de renda costuma estar associada à também maior degradação dos recursos naturais. Mesmo em municípios rurais de regiões das mais desenvolvidas do Sul e do Sudeste, nos quais ocorrem muitas atividades do setor terciário (basicamente de comércio e de transportes), a maior parte das famílias as combina com atividades ligadas à natureza, que nunca são as que mais geram renda, embora sejam vitais para o futuro da sociedade. Ou seja, as tão desejadas reformas tributária e fiscal também precisam ser verdes: aumentar a carga fiscal sobre atividades que mais erodem a biodiversidade e que menos criam empregos para que os recursos assim arrecadados possam garantir boa saúde, melhor educação, e novas perspectivas de pequenos negócios para os 40% da população brasileira que continuará nos municípios rurais e intermediários (“rurbanos”). E, em vez de impedir que pobres trabalhadores rurais possam ser vereadores, melhor será induzir o remembramento, não apenas dos micromunicípios, como também dos “esvaentes” de qualquer tamanho, isto é, que tenham perdido, por exemplo, mais de 10% de sua população na década de 1990.

A Desigualdade Territorial

Repartição da Receita Fiscal e Custo das Câmaras Municipais

Categoria	População %	Receita %	Despesas com o Legislativo	
			%	R\$ per capita
Capitais	22,8	33,2	4,0	23,80
Centros Urbanos	25,2	25,4	3,9	20,20
Médios Municípios	12,4	10,1	4,3	18,50
Pequenos Municípios	36,6	27,7	4,2	18,90
Micro Municípios	3,0	3,6	4,2	32,30
TOTAL BRASIL	100,0	100,0	4,1	20,90

Fontes: Pesquisas citadas de Sergio Prado (Unicamp) e François de Bremaeker (Ibam)

José Eli da Veiga é professor titular da FEA-USP e secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). www.fea.usp.br/professores/zeeli/