

A Renúncia de Receitas Municipal enquanto Política Econômica Setorial

Renunciation of Revenue Municipal Sector as Economic Policy

Giovani Clark¹

Fábio Guimarães²

Resumo:

O artigo tem como objeto o tratamento jurídico da renúncia fiscal realizada pelos municípios brasileiros de forma “tácita”, ao arrepio da Constituição de 1988 e sem lei, significado assim uma política econômica local setorial destinada, geralmente, a setores econômicos específicos, classes sociais privilegiadas, apadrinhados políticos, investidores de campanhas eleitorais, independentemente de qualquer compromisso com o desenvolvimento sustentável, geração de empregos e a justiça tributária entre os municípios, conforme a sua capacidade contributiva.

Mesmo com a implantação do neoliberalismo de regulação no Brasil e com a consequente reforma do Estado aos seus moldes, implementando a gestão gerencial e o ajuste fiscal (reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2000), os municípios usam de expedientes ilícitos como o acima para privilegiar alguns e praticar injustiça a todos. No intuito solidificar as nossas argumentações utilizaremos exemplificativa os dados de 07 (sete) municípios da região metropolitana de Belo Horizonte.

¹ Doutor em Direito Econômico, escritor, professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas e da Graduação da Faculdade de Direito da UFMG.

² Advogado, Procurador do Município de Vespasiano e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas.

Ademais, o trabalho representa parcela de nossas pesquisas estruturadas em face de um projeto mais amplo, ou seja, que investiga cientificamente o neoliberalismo de regulação, implantado no Brasil, e a sua (in) constitucionalidade diante da nossa Lei Maior de 1988. O artigo reúne subsídios para uma futura dissertação de mestrado (em elaboração) e é fruto de pesquisa eminentemente documental, apoiada na doutrina do Direito, principalmente nos cultores de Direito Econômico, e em dados de instituições oficiais.

Palavras-chave: Renúncia fiscal. Política Econômica municipal setorial. Lei de Responsabilidade Fiscal. Receitas Tributárias do Município. Direito Econômico.

Abstract:

The article focuses the legal treatment of tax expenditures undertaken by municipalities in a "tacit", in defiance of the 1988 Constitution and no law, meaning thereby a sectorial local economic policy generally aimed at specific economic sectors, privileged social classes, political appointees, investors of election campaigns, regardless of any commitment to sustainable development, job creation and tax justice among citizens, according to their ability to pay.

Even with the implementation of neoliberalism regulation in Brazil and the consequent state reform their molds, managerial organization and implementing fiscal adjustment (reinforced by the Fiscal Responsibility Law - Complementary Law 101/2000), the municipalities of use unlawful procedures as above to privilege some and practicing injustice to all. In order to solidify our arguments we use illustrative data from 07 (seven) municipalities in the metropolitan region of Belo Horizonte.

Furthermore, the portion of our work is structured in the face of a broader research project, namely that scientifically investigates neoliberalism regulation, introduced in Brazil and its (un) constitutionality before our Biggest Act 1988. Article gathers information for a future dissertation (in preparation) and is the result of an eminently documentary research, based on the doctrine of the law, particularly farmers in Economic Law, and data from official institutions.

Keyword: Tax waiver. Sectorial municipal Economic Policy. Fiscal Responsibility Law. Tax Revenues of the Municipality. Economic Law.

1 Introdução

Em tempos de neoliberalismo regulador são limitadas as variações para uma política fiscal desempenhada pelos Municípios: ou aumentam suas receitas ou diminuem suas despesas. Sempre sob “rigoroso” planejamento orçamentário, com formal transparência e a ameaça constante de responsabilização do gestor público.

Não obstante a aparente simplicidade da fórmula legal, um levantamento de dados da política fiscal de sete municípios mineiros da Região Metropolitana de Belo Horizonte revelou uma realidade complexa e distante daquele universo onírico preconizado pela Lei Complementar n. 101, de 05 de maio de 2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Observa-se que os municípios não implementam os comandos normativos da LRF como esperado, vindo a praticar renúncia de receitas de forma “tácita”, ou seja, política econômica setorial local ilícita, fora dos ditames constitucionais, beneficiando e/ou incentivando segmentos econômicos específicos, classes sociais determinadas, moradores privilegiados, apadrinhados políticos e investidores de campanhas eleitorais.

Analisando especificamente a gestão fiscal da renúncia de receitas, a nível municipal, admoesta-se para a possibilidade do município abdicar á suas receitas, fazendo-o adequadamente à LRF, podendo, ademais, organizar-se juridicamente para, mesmo renunciando, permitir o desenvolvimento local sustentável, de forma planejada, transparente e justo socialmente na cobrança dos tributos aos munícipes, conforme impõe a nossa Constituição de 1988.

O artigo representa parcela de nossas pesquisas estruturadas em face de um projeto maior, ou seja, que investiga cientificamente o neoliberalismo de regulação, implantado no Brasil, e a sua (in) constitucionalidade perante a Constituição brasileira atual. Ademais, o trabalho ainda precisa de aprimoramentos a ser realizado em uma futura dissertação de mestrado (em elaboração) e é uma pesquisa eminentemente documental, apoiada na doutrina de Direito, principalmente nos cultores do Direito Econômico, Washington Peluso Albino de Souza, Giovani Clark, Gilberto Bercovici, dentre outros, e em dados de instituições oficiais.

2 A Passagem da Administração Pública Burocrática à Administração Gerencial: um novo arranjo para a política fiscal

Polanyi (2013) esclarece que o surgimento do Estado como hoje conhecido deveu-se a uma conjunção de arranjos institucionais. Entre tantos: a conquista do poder político pela burguesia – e a respectiva dificuldade do antigo regime em mantê-lo; a elaboração das constituições escritas, nas quais se preveriam os direitos fundamentais (inicialmente, as chamadas liberdades públicas); a organização do Estado em seus três poderes constituídos, com um controle mútuo de eventuais excessos (abandonando-se, gradualmente, as práticas personalistas e adotando-se uma racionalidade burocrática); a cisão radical entre capital e trabalho, permitida pela revolução industrial; os ares intelectuais liberais e seguidamente socialistas, que inovariam os fundamentos científicos da própria humanidade.

Diante da necessidade de o Estado organizar sua estrutura e seus meios de ação, o modelo burocrático de administração pública surgiu para que se tornasse eficaz o suficiente ao atendimento da gama de serviços indispensáveis à implementação dos direitos individuais, sociais, econômicos e culturais que gradualmente passaram a integrar os textos constitucionais.

A partir da terceira década do século XX, o Estado passaria a intervir agudamente no domínio econômico, planejando e executando medidas para reduzir as desigualdades não resolvidas pelo liberalismo e as crises cíclicas econômicas, aspirando à consecução de uma realidade social mais justa. Em teoria econômica, destaca-se a influência de Keynes, que apregoava, especialmente no período seguinte ao segundo pós-guerra mundial, a indispensabilidade de o Estado empreender o funcionamento da economia. Tempos do surgimento do chamado Estado Econômico e do neoliberalismo de regulamentação (SOUZA, 2005).

Durante a guerra fria, no século passado (1945 a 1990), imperou na economia de mercado às políticas econômicas neoliberais de regulamentação, onde o Estado Nacional transfigurou-se em Social, realizando a sua atuação no domínio econômico diretamente, via empresa pública, sociedade de economia mista e fundações; e indiretamente, através das normas legais de direito. Tudo em nome do desenvolvimento ou do crescimento (CLARK, 2008, p. 208).

Quanto à organização propriamente administrativa do Estado, passou-se a adotar o modelo burocrático weberiano, que preceitua a necessidade de formalização das rotinas e a padronização do serviço (público), organizando-se um quadro de servidores admitidos por

“critérios meritocráticos” e cultuando a absoluta diferença entre a esfera pública, própria do Estado, da privada, relativa ao mercado (CARNEIRO & MENICUCCI, 2011, p. 13 e seguintes). A burocracia identifica-se, enfim, pela rigidez de sua estrutura e a objetividade de sua organização, visando dotar o Estado de racionalidade na consecução de suas tarefas e no afastamento dos riscos de corrupção e desperdício. Daí sua característica prestacional ³, no sentido de institucionalizar a prestação de serviços, organizando seus mecanismos operacionais para suprir as demandas oriundas da constitucionalização de direitos sociais e dos ditames expressos das Constituições Econômicas (SOUZA, 2005; GRAU, 2010).

Todavia, ao longo do século XX, tornar-se-ia cada vez mais limitado os lucros dos cartéis internacionais, dominadores do processo produtivo, passa-se então a mutilar/desestruturar o papel do Estado na vida econômica, seja intervindo direta e indiretamente (SOUZA, 2005), seja na prestação de serviços públicos (GRAU, 2010) essenciais à efetivação dos direitos individuais e sociais constitucionais; e paralelamente, constrói-se uma mega economia de mercado, ou melhor, de oligopólios, com poder mundial, exigindo uma maior flexibilização das normas estatais e de direito para seu pleno e livre funcionamento (NUNES, 2012). Era a emersão da ideologia neoliberal reguladora, a partir das últimas décadas do século passado, defendendo um Estado mínimo, mas ágil; uma economia livre e desregulamentada, mas pujante; uma sociedade sem os controles intervencionistas do poder público, a quem se assegurasse a plenitude de direitos, doravante projetados numa perspectiva difusa e mercadológica ⁴.

Os “objetivos” da “regulação”, portanto, enquadram-se no mesmo sistema operacional da “intervenção”. De certo modo, a Regulação afasta-se da forma densamente intervencionista do Estado Bem-Estar, ou das atuações diretas do Estado-Empresário. Orienta-se no sentido do absentéismo, sem jamais atingi-lo completamente, sob pena de negar a sua existência, por ser, ela própria, uma forma de “ação” do Estado. Afirma-se, para a área em que a livre iniciativa, pela ação privada, ou a livre concorrência em geral, não consegue atender ao “interesse público”. Essa satisfação passa a ser atribuída, sob o regime de “Regulação”, aos “serviços

³ O modelo weberiano, associado às premissas keynesianas, de intervenção do Estado nos mercados, para estimular a economia, tornou o Estado, na verdade, um grande prestador de serviços e amainar/evitar as crises cíclicas macroeconômicas capitalistas.

⁴ Aragão (1997, p. 104 e seguintes) observa que as experiências reguladoras surgem com os governos Thatcher e Reagan, originalmente apenas com a proposta de redução do Estado. A incorporação de uma pauta “democratizante” ocorreu posteriormente, já em sua expressão na orientação para o serviço público. Os reguladores propunham, em síntese, a extinção do modelo de Estado de Bem-Estar ou arremedo (Brasil por exemplo) com a limitação dos benefícios sociais, desregulamentação intensa da economia, redução dos encargos tributários, sobretudo ao setor produtivo, flexibilização do mercado de trabalho, criação de agências reguladoras.

públicos”, ou aos “particulares quando ao serviço do público”. O tratamento jurídico da “regulação”, portanto, há de ser considerado fundamentalmente em termos de “gradação” da ação do Estado, ou seja, da sua presença no domínio econômico, do modo de conduzir a política econômica (SOUZA, 2005, p. 331-332).

Ao final do século XX, prega-se ainda a consolidação do regime democrático (na realidade apenas formal), pelo qual se concebe um Estado aderente ao mercado, sendo legitimado por uma função integrativa, através da qual o direito só se afirma validamente após ser submetido às discussões do processo de participação ⁵. Postula-se, assim, que o Estado Democrático de Direito seja organizado por um processo legislativo participativo, para além das fronteiras representativas firmadas pelo Estado de Direito ⁶, e, administrativamente, por uma estrutura flexível, a contar com prestadores de serviço público não-estatais e uma organização estatal que fosse eficiente no atendimento das necessidades públicas.

Contemporaneamente, passados os conflitos mundiais do século XX e sob uma interligação global (financeira e tecnológica, sobretudo) dos povos e indivíduos, o Estado de Direito, doravante autointitulado “democrático”, transige entre a necessidade de eficiência, para que seja operativo em seus fins apesar da escassez de recursos disponíveis, e a exigência da participação dos cidadãos nas deliberações governamentais ⁷. Neste trabalho, investiga-se a renúncia tributária “tacita”, enquanto política econômica setorial e fenômeno local, a partir de dados de 07 (sete) municípios mineiros, utilizados exemplificativamente, da região metropolitanos de Belo Horizonte, como se verá adiante.

2.1 O Gerencialismo: surgimento e evolução

⁵ Dias (2008, p. 70 e seguintes) anota que, segundo Habermas, o poder deve ser distinto em administrativo, expresso pela função regulatória do Estado, e comunicativo, que produziria o próprio direito, legitimando-o.

⁶ Tanto pela atribuição de poder normativo a órgãos públicos não parlamentares, como pela consagração de instrumentos de participação da sociedade civil no próprio processo legislativo.

⁷ Clark (2008, p. 210) é cristalino neste ponto: “não existe democracia participativa se os segmentos sociais organizados, e até mesmos os desorganizados, não construírem coletivamente os parâmetros legais das políticas econômicas ditadas pelo direito econômico. É nesse ramo do direito que viabilizamos o desenvolvimento sustentável, ou apenas o crescimento modernizante das nações; ou, então, optamos pelo incremento do mercado exportador em detrimento do nacional; ou, ainda, abraçamos os desafios de equalizar a distribuição de renda, ante a sua histórica concentração, especialmente nos Estados em fase de desenvolvimento. Enfim, é o direito econômico que possibilita a efetivação dos direitos sociais, culturais e econômicos no tecido social, essenciais dentro de um real Estado Democrático de Direito ou de qualquer outro tipo de Estado”.

A Administração Pública emergida com o neoliberalismo regulador (SOUZA & CLARK, 2008), no final do século XX, parte de uma crítica ao modelo weberiano e sua correlação com as premissas keynesianas, para defender um Estado supostamente eficiente, ou seja, regulador e gerencial. A concepção de que o Estado precisaria ser “enxugado” para cumprir suas finalidades institucionais conduziu/obrigou toda uma geração de governantes a realizar a reforma do aparelho estatal, mais especificamente da Administração Pública, no sentido – mais genérico e imediato – de melhorar sua performance e diminuir seus gastos. Tais preceitos vieram a constituir a alma do gerencialismo, enquanto modelo organizacional de gestão pública e expressão de uma política pública (regulatória). É a implementação da governança da sociedade pela ótica e dos interesses dos conglomerados econômicos internacionais e de suas tecnologias (NUNES, 2012).

O surgimento do que se conhece como modelo gerencial de administração pública esteve intimamente relacionado à alegada “crise” do modelo burocrático em responder aos supostos problemas criados pelas segunda e terceira gerações de direitos. Isso na visão dos donos do dinheiro, de sua grande mídia e de seus pesquisadores.

Se, no século XVIII, foram definidos os direitos civis e, no século XIX, os direitos sociais, passava agora ser necessário definir um terceiro grupo de direitos, também básico – os direitos públicos: os direitos de que gozam todos os cidadãos, de que seja público o que de fato é público (...)

À medida em que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república, que a reforma do Estado ganhava nova prioridade, que a democracia e a administração pública burocrática – as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público – precisavam mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 25).

O modelo gerencial é inicialmente pautado pelo corte de gastos, pelo suposto aumento da eficiência e pela atuação mais flexível do aparato estatal. A inspiração teórica do modelo foi – e continua sendo – trazida da administração privada, de onde advieram as técnicas de controle de despesas e de eficiência operacional. Enfatiza-se a racionalização do orçamento, através do emprego de meios de avaliação de desempenho e de controle da execução orçamentária, para contenção do déficit fiscal. Em síntese, corte de despesas e investimentos públicos em setores estratégicos sem maiores preocupações com os comandos constitucionais e efeitos negativos macroeconômicos (desemprego, redução dos serviços públicos, destruição ambiental etc.).

A busca de “qualidade” direcionou o modelo gerencialista para a cultura organizacional própria do Estado, envolvendo todas suas instituições na procura de respostas mais adequadas às demandas. A reengenharia proposta pelos gerencialistas para a máquina pública passou a utilizar-se também da descentralização, o que imprimiu o incremento da cultura da “eficiência”, dado o critério “meritório” da transferência de atribuições e da respectiva responsabilidade de custeio.

Toda a tônica na “eficiência” acabou por tornar o modelo gerencial refém da lógica dos resultados, geralmente afastado dos desejos sociais e os ditames constitucionais, enrijecendo, enfim, as técnicas usuais de gestão em torno de um plano comum de ação governamental. Ademais, a Administração Pública deveria também ser efetiva, no sentido de que a prestação de seus serviços seja de qualidade para o usuário e não apenas satisfativa os controles operacionais ⁸. Posteriormente, a passagem do modelo gerencial original ao denominado “consumerismo”, deveu-se ao assentamento da compreensão do Estado como fornecedor de bens e serviços à população.

Nesta segunda fase do modelo gerencial, a administração volta-se totalmente ao usuário, compreendendo-o como cliente, como consumidor de seus bens e serviços. A gestão pública passa a reger-se pela lógica da estratégia, a fim de dispor da flexibilidade inerente às exigências de um mercado consumidor de serviços públicos (muitos privatizados). A crítica a tal modelo é feita por limitar a cidadania à capacidade dos indivíduos em consumir bens e serviços públicos conforme suas disponibilidades econômicas, transmutando assim os comandos constitucionais de direitos, via os ditos bens e serviços, para a lógica de mercado e consumo. De acordo com Abrucio (1998), isso poderia ainda levar a uma competição entre os equipamentos sociais em torno da demanda de grupos de interesse de consumo, ferindo a equidade de sua prestação.

Surge, por fim, um terceiro modelo gerencial, denominado por “orientação ao serviço público – PSO”, caracterizando-se pela importância conferida à ideia de cidadania. Ele enfatiza-se a descentralização das políticas públicas, definindo-as a partir dos critérios de transparência e de aprendizagem social, iniciando o planejamento estratégico pela definição, em debate público, dos objetivos políticos. Neste caso, ao invés da competição entre as agências do governo, haveria uma ênfase em sua mútua cooperação.

⁸ Batista Júnior (2012, p. 91 e seguintes) frisa, do ponto de vista da ciência da administração, que eficácia seria uma “medida do alcance de resultados”, enquanto que eficiência seria uma “medida de utilização dos recursos nesse processo”. Já na perspectiva do direito público, efetividade seria “perseguir a satisfação das necessidades do cidadão, o bem comum”.

O PSO reforça a concepção “democrática” do Estado, no sentido de centralizar nele as discussões sobre as deliberações públicas, onde se afeririam as demandas de concreção de direitos e se postulariam as medidas necessárias para sua implementação. Pretende-se recuperar a dimensão cívica do usuário dos serviços públicos, para tornar o cidadão partícipe das respostas colocadas pelo imperativo do desenvolvimento ⁹.

De acordo com Abrucio e Loureiro (2005), a obrigação de o Estado implementar direitos por via de políticas públicas informa a dimensão da *accountability* democrática, tendo em vista a responsabilidade do Estado com à sociedade, quanto ao cumprimento de seu dever fundamental de prover os direitos fundamentais. Contudo em todos os modelos ou fases gerencialista, a ideologia reguladora de mais mercado e menos Estado se perpetua, inclusive na execução dos serviços públicos – sobretudo repassando-os à iniciativa privada, preferencialmente lucrativa.

2.2 O Gerencialismo no Brasil: sua inspiração Fiscal

O modelo gerencia, enquanto um dos instrumentos do neoliberalismo de regulação, introduziu-se na administração pública brasileira ao longo da década de 90 do século passado ¹⁰, por meio de alterações constitucionais e legais, no intuito de ensejar um ajuste fiscal.

Os esforços compreendidos focaram mais a redução de custos que a promoção de melhorias de desempenho do setor público, à medida que foram motivadas principalmente por propósitos de natureza macroeconômica, com ênfase no ajuste fiscal. Pouco se avançou além das chamadas reformas de primeira geração, que contemplam privatizações, reforço nos mecanismos de controle financeiro e cortes nas despesas com pessoal. O que se tem, de um modo geral, são iniciativas pontuais e frequentemente descontínuas de introdução de algumas inovações nas tecnologias de gestão, no planejamento e avaliação orçamentária, entre outras,

⁹ Conforme dispõe a Declaração do Direito ao Desenvolvimento, Resolução da ONU n.º 41/128, de 04 de dezembro de 1986, em seu art. 2º, § 1º.

¹⁰ O governo de Fernando Henrique Cardoso publicou em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, pelo qual se identifica a proposta de redução da estrutura do Estado, mediante a transferência de funções – compreendidas como não-essenciais – para a iniciativa privada e reformulação institucional da Administração Pública.

que ficam distantes da concepção de um programa abrangente de novas práticas de gestão, aderentes à NPM (New Public Management).

Com a Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, consagrou-se o princípio da eficiência para a Administração Pública, constituindo um autêntico marco regulatório de toda reestruturação administrativa do Estado, voltada o viés fiscal. Na esteira da “onda” neoliberal reguladora gerencialista, no Brasil a reforma do Estado visava, sobretudo, um ajuste das contas públicas, para o adequar à sua dita capacidade operacional (CARNEIRO & MENICUCCI, 2011, p. 28-29) e aos desígnios do capital internacional.

Adveio, assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal impondo alguns parâmetros até então supostamente “sonegados” na gestão pública: o planejamento (orçamentário, visando, sobretudo, a contenção de déficit), a transparência (de todas as contas públicas) e o controle com responsabilização (até mesmo pessoal) do gestor. Incorporado na reformulação do aparelho de Estado em nível federal, o gerencialismo disseminou-se no Brasil (Estados e Municípios), objetivando teoricamente a melhoria da performance administrativa, mas sobretudo o equilíbrio fiscal.

3 O Modelo Gerencialista e o Estado Brasileiro

O Estado no Brasil, a partir do marco regulatório gerencialista, também se adaptou às novas concepções, a partir das características institucionais que a identificam, particularmente pela natureza de sua atuação político-econômica, sobretudo as de curto prazo (monetária, creditícia, cambial e fiscal). Aliás, o objeto do Direito Econômico é política econômica, seja pública, seja privada, dentro dos limites e objetivos dos Textos Constitucionais, conforme ensina o introdutor da disciplina no Brasil, Washington Peluso Albino de Souza.

Direito Econômico é o ramo do Direito que tem por objeto a ‘juridicização’, ou seja, o tratamento jurídico da política econômica e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é o conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica. Para tanto, utiliza-se do “princípio da economicidade (SOUZA, 2005, p. 23)”.

Ao Estado compete o desempenho das políticas fiscal e monetária, numa dimensão de programação de até longo prazo (planejamento fixado pelo art. 165 e seguintes da nossa Constituição), legitimada democraticamente, sob a perspectiva de políticas econômicas transformadoras voltadas as funções sociais das propriedades dos meios de produção (CLARK & NASCIMENTO, 2011), defesa do meio do meio ambiente, busca do pleno emprego, combate às desigualdades sociais e regionais (art. 170 da CR) promovendo assim o desenvolvimento nacional e não o mero crescimento modernizante (BERCOVICI, 2005). Sua estruturação é feita por centralidade, inclusive dos processos decisórios, num modelo organizacional que se aproxima deveras dos postulados burocráticos, com formalização de procedimentos sob relativa rigidez.

Com a LRF, a previsão de metas fiscais, particularmente quanto à arrecadação, ensejou uma competição fiscal, revelada pela disputa entre entidades federativas pela busca de maior base de receitas, com a oferta de atrativos tributários (redução de alíquotas, outorga de subvenções e concessão de benefícios); neste sentido, os membros da federação no Brasil, mantiveram a característica da “senhoriagem”, manifesta pelos arranjos políticos de natureza eminentemente patrimonialista ¹¹, quase sempre fora dos ditames constitucionais e beneficiando determinados setores econômicos e classes sociais específicas. Em nível local, tal característica pode ser vista especialmente pela outorga “personalizada” de benefícios fiscais, como se verá a seguir, relativamente à renúncia de receitas.

4 Renúncia de Receitas

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal decorreu de pressão/imposição do capital financeiro internacional em prol de uma política fiscal aos moldes do neoliberalismo regulador e como supedâneo do papel do Estado no domínio econômico, para lhe atribuir uma função de controle de suas contas através dos instrumentos orçamentários próprios ¹². Embora a lei trate pormenorizadamente de despesas e de endividamento, interessam aqui as

¹¹ Com a incorporação de uma agenda gerencialista pela alta administração federal, buscaram-se parâmetros de modernização da atividade fiscal. Neste sentido, o apoio financeiro e técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foram criados programas de financiamento da melhoria da organização e da performance dos órgãos da Administração Fazendária.

¹² Há inclusive uma classificação dos orçamentos públicos em sua função de controle fiscal: numéricos, sendo aqueles em que se emprega um controle com a previsão de limites claros para as operações orçamentárias; procedimentais, quando informam o grau de centralização do processo de elaboração dos orçamentos; ou de transparência, referentes ao controle de gastos extra-orçamentários.

receitas públicas: a elas reservou-se a necessidade de incremento constante, à base do próprio crescimento econômico, ou, ainda, através de aumento da base de arrecadação ou da própria atividade fiscalizatória da Fazenda Pública.

Na LRF, a política fiscal de receitas passou a contemplar um regramento específico para sua renúncia, conforme foi estabelecido em seu art. 14:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º. Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º. O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

A LRF, ao tratar da renúncia de receitas, consagrou sua intangibilidade, estabelecendo os requisitos legais cumulativos que devem fazer-se presentes, ou seja: revestir-se-á como benefício fiscal, a ser aprovado por lei própria; dotar-se-á de estudo de impacto orçamentário de até três exercícios; prever-se-á na lei de diretrizes orçamentárias; dispor-se-á de mecanismo de compensação financeira. Em síntese, qualquer renúncia tributária deve atender ao instituo do planejamento (CAMARGO, 2014), ser expressa em lei, e fazer parte de uma política econômica volta a implementação dos comandos constitucionais de transformações socioeconômicas, ambientais e tecnológicas, buscando o desenvolvimento sustentável e a dignidade humana.

Por outro lado, a LRF excepcionou a renúncia de receitas em relação aos impostos parafiscais¹³ e às cobranças de débito cujo montante seja inferior aos custos de sua exação

¹³ Os impostos parafiscais (IPI, por exemplo) traduzem a maleabilidade de o Fisco aumentar ou reduzir sua arrecadação pelo manejo de alíquotas, visando atingir algum objetivo econômico específico, como, por exemplo, o estímulo a algum setor produtivo, o combate a algum viés de alta em inflação etc.

(hipótese onde são enquadrados os municípios brasileiros). Nestas duas situações, a receita pode ser cancelada sem se identificar com a renúncia. O cumprimento do dispositivo, todavia, traduz implicações na gestão pública desempenhada pelos órgãos de Administração Fazendária, relativamente à outorga de benefícios fiscais que caracterizam a renúncia de receitas.

Assim, para se conceder benefício fiscal, por meio de lei específica, o município deve dispor de estrutura e planejar o exercício de suas competências, no sentido de, dando cumprimento à LRF e aos mandamentos constitucionais, identificar o beneficiário, bem como a situação a ser contemplada com o benefício (desenvolvimento, criação de empregos, preservação dos bens ambientais), sopesando os limites para sua outorga (a restrição pelo impacto orçamentário e pelas medidas compensatórias financeiras).

Dessa forma, o Poder Local deverá realizar agora uma gestão por resultados, ao partir das metas fiscais, inscritas em lei, como parâmetro de análise do benefício fiscal a ser concedido, sem descurar de sua utilidade para medir sua própria efetividade administrativa, ao alcançar os objetivos da alta administração. A fim de ilustrar a pesquisa, no quadro abaixo, destacam-se os valores formalmente renunciados por 07 (sete) municípios da região metropolitana de Belo Horizonte, a título de cancelamento por custos de exação superiores ao montante do débito:

VALOR DE RECEITA PÚBLICA RENUNCIADO POR CANCELAMENTO DE DÍVIDA ATIVA ENTRE OS EXERCÍCIOS DE 2008-2012

MUNICÍPIOS	2008	2009	2010	2011	2012
BETIM	-	0,0	0,0	0,0	0,0
CONFINS	-	0,0	0,0	0,0	0,0
LAGOA SANTA	-	0,0	0,0	658.218,93	1.095.747,53
NOVA LIMA	-	277,00	3.585.333,70	6.801.870,88	2.131.789,23
SABARÁ	-	0,0	0,0	0,0	12.389,04
SANTA LUZIA	-	0,0	0,0	0,0	0,0
VESPASIANO	-	0,0	0,0	0,0	0,0

* Os dados foram extraídos diretamente da Secretaria do Tesouro Nacional, segundo informações prestadas pelos próprios municípios em seus relatórios resumidos de execução orçamentária, relativamente ao balanço geral de cada exercício indicado.

Na gestão por resultados, a preocupação em cumprir a legislação orçamentária e fiscal, soma-se ao desafio de o governo manter a política de beneficiamento fiscal em curso, enquanto legitimado pela sociedade e atender a Constituição da República. Por isso, a

importância do combate à corrupção, visando eliminar eventuais desvios comportamentais dos próprios agentes fazendários e da promoção da *accountability*, no sentido de assegurar a transparência dos processos de concessão de benefícios fiscais.

Não é, contudo, o que se observa em nível municipal. No que tange à possibilidade de haver-se o cancelamento de débito, cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança, embora possua inequívoca justificativa administrativo-econômica, revela-se, em certos momentos, um instrumento de política econômica e fiscal suscetível de controvérsia, ou seja, esta dispensa de cobrança autoriza a “inércia” da Fazenda Pública, a partir de uma definição do próprio credor de seu custo para a cobrança. Assim, coberto pelo manto do elevado custo na cobrança judicial do débito fiscal executa-se uma renúncia fiscal em favor de classes sociais e setores econômicos privilegiadas, apadrinhados políticos, investidores de campanhas eleitorais, bem como evita-se, demagogicamente, desgastes políticos. Isso sem maiores receios das atuações do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

A concepção tradicional de um Estado demasiadamente forte no Brasil, contrastando com uma sociedade fragilizada, é falsa, pois pressupõe que o Estado consiga fazer com que suas determinações sejam respeitadas. Na realidade, o que há é a inefetividade do Direito estatal, com o Estado bloqueado pelos interesses privados. A conquista e ampliação da cidadania, no Brasil, portanto, passam pelo fortalecimento do Estado perante os interesses privados e pela integração igualitária da população na sociedade (BERCOVICI, 2005, p. 66).

Veja-se, a propósito, o quadro abaixo exemplificativo, em que é evidenciada outra prática combinada comum aos municípios brasileiros de não cobrarem e não realizarem¹⁴ as receitas decorrentes da inscrição de receitas tributárias ou não em dívida ativa, proporcionalmente aos valores formalmente inscritos. Isso, em muitos instantes, independentemente dos valores monetários dos créditos. Embora a falta de inscrição de

¹⁴ “A receita é considerada realizada no momento em que há a venda de bens e direitos da Entidade – entendida a palavra “bem” em sentido amplo, incluindo toda sorte de mercadorias, produtos, serviços, inclusive equipamentos e imóveis –, com a transferência da sua propriedade para terceiros, efetuando estes o pagamento em dinheiro ou assumindo compromisso firme de fazê-lo num prazo qualquer. Normalmente, a transação é formalizada mediante a emissão de nota fiscal ou documento equivalente, em que consta a quantificação e a formalização do valor de venda, pressupostamente o valor de mercado da coisa ou do serviço. Embora esta seja a forma mais usual de geração de receita, também há uma segunda possibilidade, materializada na extinção parcial ou total de uma exigibilidade, como no caso do perdão de multa fiscal, da anistia total ou parcial de uma dívida, da eliminação de passivo pelo desaparecimento do credor, pelo ganho de causa em ação em que se discutia uma dívida ou o seu montante, já devidamente provisionado, ou outras circunstâncias semelhantes. Finalmente, há ainda uma terceira possibilidade: a de geração de novos ativos sem a interveniência de terceiros, como ocorre correntemente no setor pecuário, quando do nascimento de novos animais. A última possibilidade está representada na geração de receitas por doações recebidas, já comentada anteriormente (Brasil, 2004, p. 15)”

receitas em dívida ativa constitua um ato “irresponsável” na dicção da LRF, tampouco se legitima a inércia em executar ou cobrar por meios extrajudiciais as certidões de dívida ativa. É ainda uma renúncia ilícita que significa uma política econômica setorial voltada aos interesses dos donatários do poder político e econômico local.

**DEMONSTRATIVO DE RECEITAS ORIUNDAS DE DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL
ENTRE OS EXERCÍCIOS DE 2008-2012 ***

		2008	2009	2010	2011	2012
BETIM	INSCRITA	-	9.530.152,53	8.927.577,44	64.135,49	1.631.928,34
	COBRADA	-	8.715.975,17	6.013.961,38	0,0	14.914.581,82
	REALIZADA	4.933.986,72	6.399.612,78	4.197.024,37	2.198.996,90	4.120.060,86
CONFINS	INSCRITA	-	62.858,16	310.983,69	546.465,26	238.008,60
	COBRADA	-	57.717,24	62.807,20	84.243,15	177.704,16
	REALIZADA	-	50.378,77	53.339,14	70.058,72	169.097,38
LAGOA SANTA	INSCRITA	-	4.270.771,61	4.374.018,67	5.462.877,62	9.249.184,15
	COBRADA	-	2.871.835,26	2.733.628,66	3.817.766,16	3.856.641,41
	REALIZADA	1.318.217,26	1.569.948,35	1.504.362,64	2.010.145,33	2.347.014,95
NOVA LIMA	INSCRITA	-	14.032.672,00	25.053.188,46	31.719.261,78	29.505.923,78
	COBRADA	-	4.784.751,00	7.645.616,18	0,0	8.783.414,84
	REALIZADA	4.711.088,00	4.272.441,00	4.471.318,62	5.520.342,38	5.480.048,87
SABARÁ	INSCRITA	-	3.859.475,64	2.710.953,12	4.262.843,18	3.459.467,38
	COBRADA	-	0,0	1.320.268,15	1.418.734,95	2.004.333,88
	REALIZADA	1.446.960,69	1.372.413,78	1.320.268,15	1.418.734,95	1.533.539,65
SANTA LUZIA	INSCRITA	-	0,0	0,0	33.307.260,85	0,0
	COBRADA	-	4.848.902,03	5.059.092,00	3.503.501,37	0,0
	REALIZADA	4.590.285,37	4.848.902,03	5.059.092,00	3.503.501,37	4.658.984,08
VESPASIANO	INSCRITA	-	4.503.717,00	5.795.767,00	5.251.986,74	4.908.717,76
	COBRADA	-	1.202.769,00	666.273,00	1.237.533,06	2.007.146,44
	REALIZADA	1.044.279,00	1.202.769,00	486.507,00	823.452,46	1.276.527,04

* Os dados foram extraídos diretamente da Secretaria do Tesouro Nacional, segundo informações prestadas pelos próprios municípios em seus relatórios resumidos de execução orçamentária, relativamente ao último bimestre e respectivo balanço geral de cada exercício indicado.

Observa-se, assim, que os “custos de cobrança” passaram a figurar como uma variável determinante da própria cobrança da dívida ativa, seja para ampliar ou reduzir a base da cobrança, seja para justificar um eventual cancelamento. Isso fora das duas hipóteses legais citadas da LRF (mas com motivação conhecida, ou seja, privilégio aos poderosos) os municípios ficam inertes deliberadamente e não cobram os créditos de tributos devidos, gerando assim prescrição ou cancelamento. Assim sendo, tais comportamentos revelam a execução de uma política econômica, operada por instrumento fiscal, que: 1) pode elidir indevidamente a responsabilização pessoal do gestor e dos agentes que atuam sua mensuração; 2) pode favorecer determinados segmentos econômicos devedores, assim como prejudicar o conjunto de contribuintes e a sociedade; e 3) pode traduzir uma desnaturaçã jurídica do instituto previsto no art. 14, § 3º, II, da LRF. É isso que se observa do quadro abaixo, pelo qual se destaca a desproporcionalidade entre as receitas inscritas em dívida ativa

e as receitas não arrecadadas do exercício anterior (contabilmente, a diferença entre a receita tributária de IPTU e de ISS prevista na lei orçamentária e a realizada) ¹⁵.

PROPORÇÃO ENTRE RECEITA DE DÍVIDA ATIVA INSCRITA EM 2013 E A
DIFERENÇA ENTRE A RECEITA PREVISTA E REALIZADA PARA IPTU E ISS EM
2012 (EM %) *

	BETIM	CONFINS **	LAGOA SANTA	NOVA LIMA	SABARÁ	SANTA LUZIA	VESPASIANO
IPTU	- 237,82	94,17	241,96	1.394,35	- 694,98	44,77	50,16
ISS	- 154,61	3,96	15,31	- 9,52	- 6,20	- 32,24	- 11,57

* Os dados foram extraídos diretamente da Secretaria do Tesouro Nacional, segundo informações prestadas pelos próprios municípios em seus relatórios resumidos de execução orçamentária, relativamente ao último bimestre e respectivo balanço geral de cada exercício indicado, e do SICOM - Sistema Informatizado de Contas dos Municípios, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a partir de informações prestadas pelos próprios municípios.

** Os dados referentes a Confins consideram a receita tributária realizada em 2012 em relação à dívida inscrita de 2013.

Conferidos os dados coligidos numa perspectiva de análise de custos do setor público ¹⁶, desenvolvida notadamente na área contábil com a proposta predominante de uso de sistemas de informação financeira para os apurar, nota -se, neste sentido, a prática usual de empregarem-se sistemas de custos para controlar formalmente as despesas públicas em nível orçamentário, avaliando-se seu impacto financeiro no exercício.

No que interessa ao emprego da análise de custos de cobrança da dívida ativa, observa-se, pelo quadro abaixo, que as políticas fiscais municipais negligenciam seu registro na fase executória do orçamento, haja vista que, embora os montantes previstos de receita de dívida ativa sejam superiores àqueles efetivamente realizados, as ações fiscais, se ajuizadas,

¹⁵ A “má prática fiscal” seria ou lançar-se o valor de dívida ativa superior àquela que surgira no exercício anterior – o que representaria a prática de contabilizar-se receita de dívida ativa oriunda de exercícios anteriores à sua geração, ou lançar-se valor de dívida ativa inferior àquela esperada – o que induz a uma renúncia tácita de receitas públicas.

¹⁶ A informação “custo” traduz a quantidade de insumos absorvida na realização de um processo, de uma atividade ou na produção de um centro de responsabilidade. Significa, para o setor público, um indicativo de eficiência, na medida em que esclarece a real e efetiva produtividade da administração. Dentre os diversos sistemas de apuração de custos, há uma preferência teórica pelo método de custeio baseado em atividades – ABC, conquanto seja visto como o mais apropriado à organização administrativa do Estado, por gerar informações sobre o desempenho da organização focado nos objetivos estratégicos propostos. Devido à exclusividade na prestação do objeto (no caso, os serviços públicos de um modo geral) e em seu respectivo custeio (via de regra, pela arrecadação tributária), o sistema ABC pode identificar as atividades públicas e, pelo emprego de direcionadores de custo, precisar o volume de insumos necessários à sua realização e disponibilização ao usuário. O sistema ABC depende ser estruturado, no setor público, com vistas a gerar informações quantitativas e qualitativas para a melhoria de sua performance, atendendo aos objetivos da Administração Pública. Esta, por sua vez, não pode dispensar a oitiva do destinatário, quer na qualidade de simples consumidor de suas atividades (ABRUCIO, 1998), quer na qualidade de controlador externo de sua qualidade, relevando sua eficiência, mas também sua conformidade à lei e à probidade administrativa (DIAS, 2008).

não alcançam expressão numérica proporcional às receitas arrecadadas, o que pode indicar o uso de meios extrajudiciais de cobrança, mas também a “inércia e desleixo” municipal em satisfazer tais receitas, como esperado na forma da LRF. Vide abaixo o quadro exemplificando a questão nos 07 (sete) municípios pesquisados da região metropolitana de Belo Horizonte:

RELAÇÃO ENTRE AÇÕES DE EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADAS E RECEITAS ORIUNDAS DE DÍVIDA ATIVA ENTRE OS EXERCÍCIOS DE 2008-2012

		2008	2009	2010	2011	2012
BETIM	AEF AJUIZADAS	21	30	78	0	0
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA PREVISTA	6.999.000,00	6.527.000,00	10.767.366,00	18.572.057,00	8.055.000,00
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	4.933.986,72	6.399.612,78	4.197.024,37	2.198.996,90	4.120.060,86
CONFINS	AEF AJUIZADAS	0	0	0	0	0
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA PREVISTA					
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	-	50.378,77	53.339,14	70.058,72	169.097,38
LAGOA SANTA	AEF AJUIZADAS	0	0	105	31	2
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA PREVISTA	4.512.000,00	2.412.000,00	1.404.300,00	1.474.900,00	1.711.110,00
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	1.318.217,26	1.569.948,35	1.504.362,64	2.010.145,33	2.347.014,95
NOVA LIMA	AEF AJUIZADAS	0	0	1	0	0
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA PREVISTA	4.656.000,00	8.601.000,00	6.501.000,00	7.501.000,00	9.435.000,00
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	4.711.088,00	4.272.441,00	4.471.318,62	5.520.342,38	5.480.048,87
SABARÁ	AEF AJUIZADAS	0	0	0	0	2
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA PREVISTA	3.273.500,00	1.834.500,00	2.004.269,36	1.819.155,42	1.439.193,40
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	1.446.960,69	1.372.413,78	1.320.268,15	1.418.734,95	1.533.539,65
SANTA LUZIA	AEF AJUIZADAS	1.169	15	1.875	8.031	5.345
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA PREVISTA	4.700.000,00	0,0	0,0	0,0	0,0

	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	4.590.285,37	4.848.902,03	5.059.092,00	3.503.501,37	4.658.984,08
VESPASIANO	AEF AJUIZADAS	105	14	6	37	56
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA PREVISTA	652.200,00	1.134.258,00	1.070.000,00	665.000,00	681.000,00
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	1.044.279,00	1.202.769,00	486.507,00	823.452,46	1.276.527,04

1) O número de ações ajuizadas foi obtido por meio de consulta processual no site do TJMG (www.tjmg.gov.br). A busca foi feita pela expressão “fazenda pública de (município)” e também pelo próprio designativo do Município.

2) Os dados sobre as receitas prevista e realizada são apresentados em reais e não foram atualizados. Extraíram-se diretamente da Secretaria do Tesouro Nacional, segundo informações prestadas pelos próprios municípios em seus relatórios resumidos de execução orçamentária, relativamente ao último bimestre e respectivo balanço geral de cada exercício indicado.

4.1 Análise de Casos Concretos dos Municípios Pesquisados

Contabilmente, a receita por dívida ativa identifica-se como outras receitas correntes próprias do ente federado, abrangendo a tributária e a não-tributária. Em nível local, não se observa a mesma razão entre o crescimento da receita municipal como um todo e a receita por dívida ativa dos municípios pesquisados. De acordo com o quadro a seguir, aquela, salvo situações excepcionais, cresce invariavelmente, enquanto a outra oscila de exercício a exercício.

EVOLUÇÃO DA RECEITA MUNICIPAL E DA RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA ENTRE 2008 E 2012

		2008	2009	2010	2011	2012
BETIM	RECEITA ORÇAMENTÁRIA	916.279.888,81	939.279.821,44	1.099.226.209,89	1.207.307.706,07	1.332.922.432,05
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	4.933.986,72	6.399.612,78	4.197.024,37	2.198.996,90	4.120.060,86
CONFINS	RECEITA ORÇAMENTÁRIA	13.090.930,49	14.087.636,70	14.757.527,96	16.399.058,40	18.261.776,76
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	-	50.378,77	53.339,14	70.058,72	169.097,38
LAGOA SANTA	RECEITA ORÇAMENTÁRIA	63.194.113,36	73.404.044,89	95.003.491,03	134.016.406,90	132.976.664,35
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	1.318.217,26	1.569.948,35	1.504.362,64	2.010.145,33	2.347.014,95
NOVA LIMA	RECEITA ORÇAMENTÁRIA	252.407.273,00	237.691.600,00	289.904.102,25	342.461.609,12	459.635.609,16
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	4.711.088,00	4.272.441,00	4.471.318,62	5.520.342,38	5.480.048,87
SABARÁ	RECEITA ORÇAMENTÁRIA	117.739.904,88	115.446.523,64	135.793.057,97	157.484.063,58	174.913.210,91
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	1.446.960,69	1.372.413,78	1.320.268,15	1.418.734,95	1.533.539,65

SANTA LUZIA	RECEITA ORÇAMENTÁRIA	184.525.991,14	176.711.704,31	204.689.398,11	239.425.020,00	268.276.469,16
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	4.590.285,37	4.848.902,03	5.059.092,00	3.503.501,37	4.658.984,08
VESPASIANO	RECEITA ORÇAMENTÁRIA	93.912.402,00	91.229.594,00	115.545.175,00	136.867.011,66	171.822.126,24
	RECEITA POR DÍVIDA ATIVA REALIZADA	1.044.279,00	1.202.769,00	486.507,00	823.452,46	1.276.527,04

* Os dados foram extraídos diretamente da Secretaria do Tesouro Nacional, segundo informações prestadas pelos próprios municípios em seus relatórios resumidos de execução orçamentária, relativamente ao último bimestre e respectivo balanço geral de cada exercício indicado.

Existem algumas razões para que as oscilações aconteçam, a começar por eventual falha no próprio registro contábil das informações. Mas, pressupondo sua veracidade, até mesmo porque foram enviadas pelos municípios formalmente à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Tribunal de Contas, evidencia-se a prática comum dos municípios pesquisados não inscreverem com a esperada regularidade os créditos inadimplidos de cada exercício; esperar-se-ia, na forma da LRF, que as receitas não arrecadadas de um exercício inscrevessem-se no orçamento seguinte como receita de dívida ativa, mas não é o que se observou.

E, mesmo quando inscritas, nota-se que seus valores não são efetivamente cobrados, menos ainda realizados no exercício em que se inscreveram, indicando a prática de cancelamento de receitas, mediante uma renúncia “tácita”, indevida, de créditos orçamentários.

Se, enfim, for analisada a específica natureza tributária da dívida ativa inscrita, transparece uma política fiscal municipal “irresponsável” à luz do paradigma da LRF: a renúncia “tácita” de receitas por dívida ativa desmascara a preferência dos municípios pesquisados em não onerar determinados contribuintes (inclusive sabem e/ou contam com a leniência tributária do Poder Local), ora aqueles que deveriam pagar pelo ISS, ora aqueles que deveriam pagar pelo IPTU.

No caso do Município de Santa Luzia, é notável que tenha realizado 45% a mais do que o esperado em receita por dívida ativa oriunda de inscrição relativa ao IPTU. Embora salutar a busca pela exação, o dado em si revela que sua administração fazendária estaria cobrando exercícios anteriores ao ano-base da dívida ativa, com risco de prescrição e de favorecimento de contribuintes.

Por outro lado, ainda em relação ao IPTU, o Município de Sabará promove a renúncia “tácita”, ao informar 695% a menos do que o esperado em sua receita de dívida

ativa. Desenvolve-se, aqui, uma política fiscal e econômica que beneficia os maiores devedores da espécie tributária (provavelmente, aqueles que possuem maior quantidade de propriedades ou aquelas mais valiosas).

O Município de Betim, igualmente, arrecadou 155% a menos do que o esperado, mas a título de receita por dívida ativa de ISS não pago, indicando a existência de uma política econômica de fomento setorial local (prestadores de serviços), embora não se registre lei formal para fundamentar esta renúncia.

A gestão fiscal municipal que seja adequada aos parâmetros normativos da LRF há de ampliar/estabilizar receitas correntes próprias ou transferidas e controlar suas despesas e seu endividamento. A avaliação do tratamento conferido pelos municípios pesquisados, similar no restante da Nação, à receita por dívida ativa indica uma prática comum de falta de planejamento e de responsabilidade pela arrecadação própria do ente local, além da ocorrência de uma “renúncia tácita” de receitas, dada pelo cancelamento indevido de valores que deveriam inscrever-se em dívida ativa e realizar-se como ingresso financeiro ao Erário. Em síntese uma autêntica política econômica de pilhagem, favorável aos poderosos econômicos e políticos locais, e seus apadrinhados, a margem da legalidade, da soberania popular e dos ditames constitucionais de justiça social e tributária.

5 Considerações Finais

Desdenhar da arrecadação de receitas correntes não é prática permitida pela legislação fiscal e jamais se confundiria com a renúncia de receitas, como preconizada no art. 14 da LRF. Então por que os Municípios revelam-se “inerte” em suas políticas fiscais municipais, deixando de inscrever, de cobrar e de realizar receitas da dívida ativa, sobretudo por IPTU e ISS, como esperado? E, ainda, por que não renunciam legalmente, planejando a arrecadação própria e gerindo-a de forma transparente?

Alertamos que a prática denunciada e demonstrada empiricamente no trabalho não restringe aos municípios pesquisados exemplificativamente. Infelizmente é comum em todo território nacional na esfera local, demonstrando assim mais uma “dativa” aos poderosos políticos e econômicos, e seus apadrinhados, com a riqueza social transforma em tributos.

Os dados analisados indicam que as políticas fiscais municipais são, via de regra, negligentes na arrecadação de receitas por dívida ativa, ou por deixarem de prover sua exação em tempo e modo, ou por simplesmente não o fazerem, acobertando-se numa suposta renúncia formal de receitas. O descompasso com a LRF é evidenciado pelo próprio montante que deixa de ingressar no Erário municipal, favorecendo contribuintes que geralmente não precisam de qualquer vantagem – se for o caso de renúncia tácita de IPTU – ou aos prestadores de serviços locais, sendo a renúncia do ISS. Qualquer política pública de justiça social tributária ou de fomento econômico deve ser com prévia deliberação social por intermédio do legislativo (no mínimo).

Ainda sendo, mesmo que o volume de receitas por dívida ativa (“tácita” e indevidamente renunciadas), seja pequeno em relação ao montante de receitas, constituem receita corrente própria do ente municipal, cuja arrecadação depende apenas dele, dispensada qualquer atuação estadual ou federal. Representa, pois, um manancial disponível ao Município para que possa afirmar sua autonomia financeira e constitucional, de forma planejada e transparente, não podendo ser utilizada como instrumento de política econômica local setorial objetivando beneficiar determinados segmentos econômicos e conjuntos de pessoas, fora dos ditames da Constituição de 1988 e necessidades sociais.

Por fim, alertamos que a renúncia fiscal é um poderoso instrumento de desenvolvimento econômico local voltado para a geração de empregos, preservação do patrimônio histórica cultural em face da consolidação da cultura e do turismo, bem como no incremento da justiça tributaria a fim de isentar os munícipes pobres ou de reduzida capacidade econômica (art.150, II da CR), implementando na prática o princípio constitucional da capacidade contributiva. Contudo não pode ser usada de forma escamoteada, autoritária, ilegal e supostamente tacita, já que na realidade é expressa e desejada.

6 Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-burocrático: a Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**: Rio de Janeiro, ano 48, n. 3, p. 104-132, set/dez 1997.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas: manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2004.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 05 maio 2000.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília, IPEA, 2011.

CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. A intervenção do município no domínio econômico. **Revista da Faculdade de Direito**, n. 39, p. 191-207, 2001.

CLARK, Giovani. Política econômica e Estado. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 62, p. 207-217, 2008.

CLARK, Giovani & NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Política Econômica Privatizante: o caso da Educação Superior Brasileira. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de & CLARK, Giovani (Coord.). **Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade**. São Paulo: LTr, 2011.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo A. Lucas (org.). **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional**. Porto Alegre: Safe, 1995.

DANTAS, Miguel Calmon. **O dirigismo constitucional sobre as políticas públicas**. Belo Horizonte. CONPEDI, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Maria Teresa Fonseca. **Terceiro setor e estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DOSSENA JUNIOR, Juliano. Estado fiscal e direitos fundamentais: a busca pela densificação do princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista Digital de Direito Público**: vol. 1, n. 1, 2012, p. 261 - 281. Disponível em www.direitorp.usp.br/periódicos.

FERLIE, Ewan *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999, p. 13-52.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. Rio de Janeiro, IBAM, 1997.

NUNES, Antônio José Avelãs. **A Crise Atual do Capitalismo: Capital Financeiro, Neoliberalismo, Globalização**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, José Carlos de; SILVA, Paulo Fontenele. **Reformas das instituições fiscais: reflexões sobre o caso do Brasil**. Brasília: CEPAL – División de Desarrollo Económico, 2000. (Série política fiscal, 110).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PIANCASTELLI, Marcelo e CAMILLO, Ronaldo. **Redistribuição do gasto público em democracias federativas: análise do caso brasileiro**. Brasília: IPEA, 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Leya, 2013.

SAYD, Patrícia Dutra. **Renúncia fiscal e equidade na distribuição de recursos para a saúde**. S. l.: s. d.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito econômico**. Saraiva, 1980.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. A experiência brasileira de Constituição Econômica. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, v. 32, n. 32, p. 59-96, 1989.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK Giovani. **Questões Polêmicas de Direito Econômico**. São Paulo: LTr, 2008.

SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK Giovani (Coord.). **Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade**. São Paulo: LTr, 2011.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio de, ROSSI, Sérgio Ciqueira. O município e a lei de responsabilidade fiscal. *In*: **Responsabilidade fiscal: estudos e orientações; uma primeira abordagem**. QUADROS, Cerdônio. (org.). São Paulo: Editora NDJ, 2001.