

## ESPECIFICIDADES DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO NÍVEL MUNICIPAL: DESAFIOS PÓS-1988

Valdemir Pires<sup>1</sup>

### Resumo

Os objetivos deste breve artigo são dois: destacar as diferenças fundamentais das finanças públicas locais em relação às nacionais, no Brasil; comentar as vantagens e desvantagens, além dos desafios, presentes no cotidiano do gestor orçamentário e financeiro nas cidades brasileiras.

### Palavras-chave:

Orçamento público municipal. Finanças públicas municipais. Administração pública municipal.

### Abstract

The objectives of this brief article are twofold: to highlight the fundamental differences between local and national public finances in Brazil; comment on the advantages and disadvantages, in addition to the challenges, present in the daily life of the budgetary and financial manager in Brazilian cities.

**Keywords:** Municipal public budget. Municipal public finance. Municipal public administration.

---

<sup>1</sup> Economista, foi professor de Finanças Públicas e de Administração Financeira e Orçamentária Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Diretor Acadêmico-Científico da Escola de Governo do Município de Araraquara. Foi também Secretário de Finanças do Município de Piracicaba. Tem numerosas publicações na área, entre livros e artigos em periódicos. Ministra cursos sobre Gestão Orçamentária e Financeira Municipal sob demanda.

## **INTRODUÇÃO**

Neste trabalho o objetivo é chamar a atenção para as especificidades das finanças públicas em nível local (municipal, no caso brasileiro) em comparação com as mesmas em outros níveis, superiores, como o estadual e federal, no caso brasileiro. Sua abordagem é tecnopolítica, ou seja, considera simultaneamente aspectos técnicos (na medida do possível neutros quanto às relações de poder) e políticos (necessariamente posicionados quanto às forças presente nos jogos de poder): ou seja, não se trata de um artigo estritamente científico, que se pretenda tão objetivo a ponto de desconsiderar os valores, opiniões e escolhas subjetivas que, nas finanças públicas normativas, são parte dos problemas e também das soluções, sempre pactuadas entre diferentes, numa democracia.

Este trabalho não se dirige aos teóricos (embora eles possam se aproveitar de aspectos dele), com o intuito de avançar a fronteira do conhecimento. Ele busca, a partir de elementos recolhidos da teoria minimamente aceita (nunca inquestionável), esboçar pequenos elementos que podem, enquanto luz (mínima que seja) sobre o caminho, ajudar para que sejam dados passos rumo à melhoria da gestão das receitas, das despesas e dos resultados orçamentários e financeiros nos municípios brasileiros, tendo por base o arranjo constitucional federativo de 1988, que plasmou várias conquistas dos agentes políticos que, no período pré-constitucional, eram favoráveis à maior autonomia municipal, hoje uma realidade, porém insuficiente no tocante às finanças públicas, agentes estes que devem sempre se manter alerta não só para que mencionadas conquistas não sofram recuos, mas também para que se ampliem.

## **ESPECIFICIDADES DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NO FEDERALISMO FISCAL CONVENCIONAL**

As finanças públicas municipais têm notórias especificidades, na comparação com as relativas aos níveis superiores de governo (estaduais e federal). Os municípios, por um lado, não se envolvem com certas funções de governo, privativas do nível federal por natureza (emissão monetária, defesa nacional, diplomacia, comércio exterior e política econômica, por exemplo) ou estadual (conforme o pacto federativo de cada país, sendo que neste caso pode haver funções concorrentes e complementares); por outro lado, cabe a eles zelar por uma série de atividades que são de interesse imediato dos moradores locais (arruamento e manutenção de vias, coleta e tratamento de lixo, trânsito e mobilidade urbana, por exemplo) e que seriam menos bem administradas se deixadas a governos “distantes”.

Do ponto de vista da receita, as finanças públicas municipais são esfera inadequada para arrecadar certos tributos (impostos sobre importação e exportação, por exemplo), ao passo que podem dar melhor tratamento a outros (imposto sobre a propriedade predial e territorial, por

exemplo). De fato, o comércio exterior se dá entre países, devendo a tributação dessa atividade ficar a cargo dos envolvidos, não obstante todas as atividades econômicas terem por base uma localidade; de fato, os prédios e terrenos pertencem a uma localidade, não podendo ser transpostos para outras, daí favorecendo que os tributos que sobre eles recaem sejam cobrados pelos poderes locais. Como, por esta lógica, os municípios terminam tendo bases tributárias reduzidas, faz-se necessário, para que tenham suficiência financeira, que se beneficiem de transferências intergovernamentais.

Na teoria econômica, a noção de “voto com os pés”, de Charles Tiebout (1956) preconiza que os governos locais tributem com base em fatos geradores dos quais os residentes não podem “escapar” (imposto sobre terrenos e prédios, por exemplo, como já mencionado) e o façam em magnitude tal que esses residentes não decidam se mudar para outra municipalidade, ao avaliarem o que pagam ao governo e os benefícios que dele recebem (relação custo-benefício). Há, portanto, uma disputa entre municípios por residentes, nessa abordagem. Embora, na realidade, a decisão de onde residir não leve em conta somente quanto se paga de tributos e quanto se recebe de bens públicos, há elementos de “votos com os pés” nas decisões alocativas dos agentes econômicos, de modo que a contribuição de Tiebout continua sendo adaptada para explicar e analisar as finanças públicas municipais<sup>1</sup>.

Assim, a organização federativa procura assegurar, entre outras coisas, que haja adequada divisão de recursos e de atribuições entre os níveis de governo de um país, assunto tratado, na literatura científica, pelo federalismo fiscal. Nesse tipo de organização, “os gastos locais devem se concentrar em programas amplos com poucas externalidades e economias de escala relativamente limitadas [...] [devendo] desempenhar um papel mais limitado no fornecimento de bens públicos de caráter mais redistributivo” (GRUBER, 2009, p. 158).

### **FEDERALISMO FISCAL: RECURSOS E RESPONSABILIDADES ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO**

O federalismo é uma forma de organização dos governos para ocupar o território, dividindo o poder e as tarefas administrativas entre suas unidades, com isso viabilizando a gestão e a governabilidade sobre o conjunto do espaço, através da articulação de suas frações. Geralmente se aplica a situações de grande extensão territorial e/ou de convivência entre grupos sociais que

---

<sup>1</sup> Na proposta de Tiebout de federalismo fiscal ótimo (ou seja, que minimize custos para os contribuintes e maximize o resultado do gasto público), resultam fortes algumas premissas úteis, a saber: deve haver vínculo entre quanto um residente paga de tributos e o quanto ele auferir de benefícios com o gasto do valor pago ao governo; se determinados gastos do governo de uma localidade beneficiam grandemente os residentes em outra localidade (efeito transbordamento), então esses gastos devem ficar a cargo de nível superior de governo; bens públicos cuja oferta dependa de economia de escala devem ficar sob oferta e financiamento de governos que lidam com áreas geográficas suficientemente amplas para absorver essa economia de escala (para que o custo unitário do bem público não seja demasiadamente elevado).

exigem certo grau de autonomia sobre seu destino para se subordinar a governos que os unificam centralizadamente. Combina subordinação e autonomia. As unidades subnacionais usufruem de autonomia num conjunto de atribuições e afazeres, nos quais o governo central não intervém e, por outro lado, se subordina a outro conjunto de princípios e decisões definidos pela administração central.

O federalismo fiscal é a decorrência dessa organização territorial federativa, em termos econômico-financeiros. Estando o território dividido entre os níveis de governo, as atribuições de cada um desses níveis, juntamente com as competências tributárias e de gastos, são estabelecidas com base em critérios que combinam razões técnicas (de eficiência econômica) e históricas. As razões técnicas são formuladas pela da teoria do federalismo fiscal, uma subárea das Finanças Públicas ou da Economia do Setor Público. As razões históricas dão a cada caso de federalismo fiscal suas idiossincrasias, fazendo com que nenhum caso se enquadre perfeitamente no que é postulado pela teoria econômica ou política.

Três aspectos são centrais nas finanças públicas federativas:

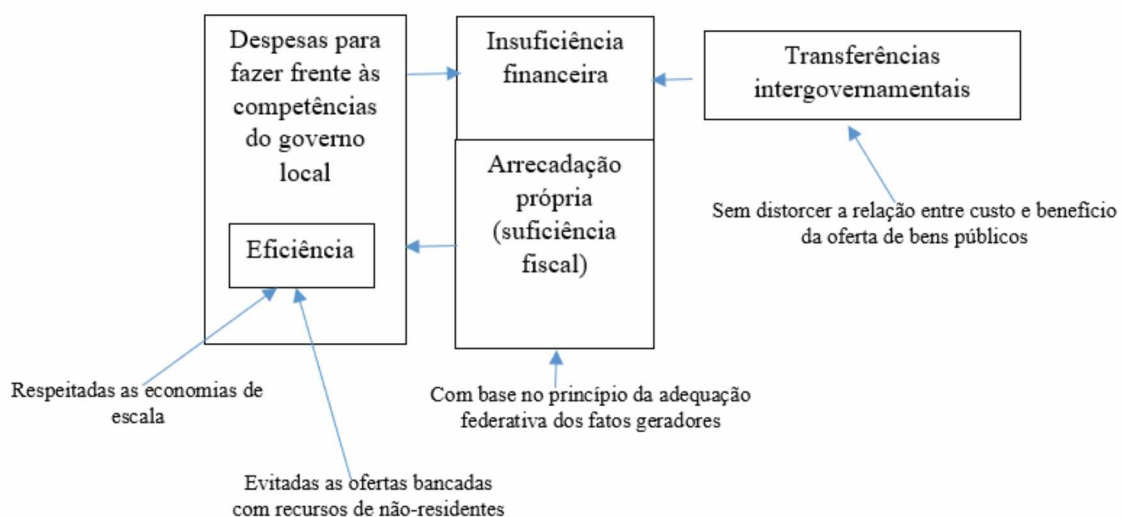
- a) as competências tributárias dos governos em cada nível da federação (central, intermediário e local), para que cada um obtenha os recursos para seu financiamento, ao mesmo tempo em que faça cumprir a exigência de pagamento dos tributos;
- b) a autonomia/poder e as atribuições administrativas dos governos em cada nível da federação, para assegurar a governabilidade, a oferta de serviços públicos e promoção das políticas públicas em todo o seu território;
- c) o funcionamento do sistema de transferências intergovernamentais dos níveis superiores para os inferiores de governo, a fim de garantir a suficiência financeira de cada unidade federativa que não possa obtê-la a partir de suas competências tributárias e também, suplementarmente, para que nos níveis inferiores sejam tomadas medidas e/ou sejam desenvolvidas atividades para a equalização de serviços públicos e/ou para a desconcentração da renda, a partir de padrão determinado em nível superior.

A economicidade ou eficiência no financiamento dos gastos públicos – no sentido de que não sejam realizadas despesas que beneficiem os que não contribuem para sustentá-las, e no sentido de que seja respeitada a economia de escala na produção de serviços públicos – é o argumento básico da teoria tradicional do federalismo fiscal, uma vez que esta procura dar à “produção pública” e às “trocas” entre governos e contribuintes a mesma racionalidade que se verifica entre os ofertantes e demandantes no mercado.

Na busca dessa lógica mercantil para as relações governo-sociedade, o federalismo fiscal reserva aos poderes locais (municípios) a arrecadação dos tributos que incidem sobre o patrimônio que não se desloca (imóveis) e sobre as atividades econômicas cujo alcance se restringe às fronteiras das cidades (serviços prestados mediante demanda no local, por exemplo, como cabelereiros, restaurantes, consertos mecânicos etc.) – o que pode ser definido como princípio da adequação federativa dos fatos geradores. Pelo lado da despesa, propõe que as municipalidades zelem pelos serviços públicos de manutenção da cidade (construção e manutenção de próprios públicos – como logradouros urbanos, praças, jardins e edifícios – e realizem serviços quotidianos – como coleta de lixo, fiscalização de posturas e vigilância sanitária –, argumentando que estes são mais bem prestados por quem pode ser mais facilmente cobrado e responsabilizado pela sua quantidade e qualidade (o governante local, pela sua proximidade com os governados e tributados). Considera-se, em geral, que “[...] não deve haver nem benefícios de serviços para não residentes do município que para eles não contribuem (*spillovers*), nem custos que são exportados para não residentes que não se beneficiam dos serviços locais (por exemplo, *exportação fiscal*).” (PEREIRA *et al.*, p. 335).

Como, via de regra, as responsabilidades terminam custando mais do que os municípios são capazes de arrecadar, são criados os sistemas de compensação, via transferências intergovernamentais, devendo essas evitar que se distorça em demasia a relação de equilíbrio entre as contribuições dos residentes locais para o financiamento do governo e os benefícios a eles oferecidos pelas respectivas prefeituras.

**Figura 1 – A lógica mercantil da teoria do federalismo fiscal tradicional – ótica dos governos locais**



Fonte: Elaboração própria.

O diagrama acima procura sintetizar os elementos centrais da teoria tradicional do federalismo fiscal, a partir da ótica dos governos locais.

### **IMPLICAÇÕES DO FEDERALISMO FISCAL PARA AS FINANÇAS MUNICIPAIS**

O respeito aos princípios do federalismo fiscal traz implicações para a gestão orçamentária e financeira municipal. Do ponto de vista orçamentário, há uma delimitação das funções que cabem ao município assumir para si. Dessa forma, os programas, projetos e atividades que podem ser incluídos nos orçamentos públicos locais são aqueles que contribuem para o cumprimento dessas funções. Não haverá, pois (a não ser como exceção ou excepcionalidade), nos orçamentos públicos municipais, programas na função judiciária ou na função defesa nacional, por exemplo.

Do ponto de vista financeiro, a estimativa de receita, e sua posterior obtenção, se subdividirá em arrecadação das receitas próprias e recebimento das transferências dos entes superiores (Estado e União) - ou receita transferida. Ou seja, a gestão financeira levará em conta um fluxo de recebimentos autônomo e outro dependente, mesmo que as transferências sejam constitucional ou legalmente asseguradas.

Quanto maior a dependência do município de receitas transferidas, menor a margem de manobra que terá para fazer esforços arrecadatórios visando a ampliação de gastos que julgar necessários, resultando na impossibilidade de incrementar a despesa a não ser quando cresce a arrecadação dos governos superiores e, por decorrência, os valores por estes transferidos aos cofres municipais. Com o agravante de que quando caem as transferências, não há o que fazer, a partir da arrecadação própria, para contrarrestar os problemas de insuficiência financeira.

Com as limitações que encontra diante de situações de insuficiência financeira, mesmo com o complemento das transferências intergovernamentais obrigatórias, os governos municipais se vêm constrangidos a recorrer à busca de transferências voluntárias, ou seja, aquelas obtidas mediante acordos ou convênios com o Estado ou a União, para fazer investimentos ou ampliar despesas com as políticas públicas e serviços públicos. Entretanto, esse tipo de transferência é de difícil obtenção, pois implica impor aos governos superiores despesas que não são de sua responsabilidade e, em situações de escassez ou crise, termina impondo, ao governo que as transfere, dificuldades para fazer frente às suas próprias competências. Existem, porém, situações em que o governo estadual ou federal mantém programas em que deseja parcerias municipais. Nesses casos, os governos acima do município têm interesse em alocar recursos a eles, desde que seja em ações com maior potencial para contribuir nesses programas (estaduais ou federais), mormente mediante contrapartidas. Além

disso, as despesas a realizar são vinculadas ou “carimbadas”: só podem ocorrer em itens previamente definidos, caso contrário o recurso não pode ser repassado ou deve ser devolvido se já tiver sido.

Diferentemente do governo central, os governos municipais não são dotados de capacidade para emitir moeda, influenciar (via banco central) a taxa de juros, manejar estoque de dólares (influenciando a taxa de câmbio) e (no caso brasileiro) emitir títulos da dívida pública. Em outras palavras, governos municipais não têm acesso a instrumentos de política econômica. Nesse campo de atuação governamental, em geral os municípios são passivos, muitas vezes sofrendo restrições, como quando, por exemplo, a política fiscal do governo central lhes impõe limites de gastos para que contribuam com a busca de equilíbrio das contas públicas consolidadas.

Com essas características, as finanças públicas municipais são bastante limitadas, podendo ser um pouco menos nas situações em que ao poder local é dada maior importância e possibilitado maior protagonismo. Mais atribuições e mais recursos para os governos locais, aliás, tem sido uma postura muito defendida nas discussões no campo da política, da economia e da administração pública, gerando uma onda descentralizadora que permanece – mas já com alguns questionamentos.

Quando se fala em descentralização lida-se com um conceito que é portador de relativa ambiguidade. Ela pode ser administrativa, financeira, política ou abarcar todas essas facetas ao mesmo tempo. Ela pode representar uma desconcentração (de poderes, de recursos ou fazeres) ou pode ficar aquém, em todos ou em alguns desses aspectos. Assim sendo, o discurso descentralizador que, em princípio convém aos defensores de maior autonomia municipal, precisa ser tratado com cuidado, pois acontece às vezes de esconder estratégias que têm por verdadeira finalidade desonerar os governos dos níveis central e intermediário de responsabilidades, repassadas aos governos locais sob alegação de ampliação de sua autonomia e da possibilidade de melhor fiscalização, devido à proximidade do gestor daqueles que são o público-alvo das atividades transferidas para as prefeituras. Com o agravante de que nem sempre os recursos adicionais que acompanham a decisão descentralizadora são suficientes para fazer frente aos custos correspondentes.

### **IMPORTÂNCIA DA AUTONOMIA POLÍTICA NO NÍVEL MUNICIPAL**

A descentralização propiciada pela organização federativa deve atingir os aspectos administrativo, financeiro e político. Uma unidade federativa de base (denominada município, no caso brasileiro) que tivesse apenas autonomia administrativa e financeira não poderia ser, adequadamente, considerada ente da federação, pois lhe faltaria a autonomia política para

estruturar e prover os serviços e políticas de acordo com as preferências dos residentes, manifestadas, em regime democrático, nos processos eleitorais e por meio de demandas quotidianamente negociadas na relação com os representantes locais. Ou seja, é fundamental, para a validação da descentralização federativa, que existam governos locais eleitos, que conduzam as políticas públicas de modo transparente e responsivo, pois sem esse quesito, o que existiria seria um braço do serviço público local, a serviço das determinações dos níveis superiores de governo. Esse tipo de arranjo pode ser aceitável em dada realidade, porém tem limitações explícitas no que tange à sua condição de mecanismo revelador das preferências dos residentes quanto ao que esperam da administração local e quanto à disposição de pagar tributos a ela.

Dotado de um Poder Executivo e de um Poder Legislativo, o Município, no Brasil beneficia-se, graças à Constituição de 1988, de verdadeira condição de ente da federação, não obstante padeça de enorme insuficiência financeira, dada a precariedade de sua base de arrecadação própria e, não raro, de sua capacidade administrativa escassa. Trata-se de uma realidade que há muito requer um redesenho federativo no país, todavia de difícil articulação, principalmente porque as relações de poder se beneficiam de um padrão de dependência dos prefeitos em relação aos detentores dos cargos executivos e legislativos dos níveis superiores da federação, que é conveniente para todos na disputa eleitoral periódica; e porque a imensa maioria dos municípios do país padece de carências crônicas, que um simples rearranjo federativo dificilmente poderá sanar, pois ele não implica em elevar a disponibilidade financeira global, a não ser que uma revolução tributária ocorra (modificando a estrutura e a intensidade da arrecadação) ou que o crescimento econômico concomitante com elevação expressiva na produtividade permita arrecadar mais com a mesma estrutura tributária.

## **VANTAGENS, DESVANTAGENS DA GESTÃO FINANCEIRA MUNICIPAL E OS DESAFIOS MUNICIPALISTAS**

A gestão fiscal dos governos locais tem, segundo Mikesell (2007), algumas vantagens e algumas desvantagens.

**Vantagens:** escolha e capacidade de resposta (os residentes podem e devem escolher opções de serviços e políticas públicas, avaliando suas necessidades, disponibilidades e habilidades); participação cidadã (factível em nível local, pela proximidade entre as pessoas); possibilidade de experimentação e inovação (fugindo à padronização de serviços e políticas públicas nacionalmente formuladas e operadas, nem sempre conforme o desejado pelos usuários); *accountability* (é mais fácil aos cidadãos fiscalizarem e cobrarem o governante local,

pela proximidade com este); melhoria da receita pública (por ser esta mais aceitável para o contribuinte que percebe o destino do valor que paga); mais fácil monitoramento dos resultados (os beneficiários percebem no cotidiano o impacto das ações e medidas do governo local); melhor tratamento às minorias (pois estas podem ser mais concentradas em certas localidades - onde não são tão minoritárias como quando consideradas em nível nacional -, podendo, assim, terem maiores chances de atendimento às suas especificidades).

**Desvantagens:** riscos de duplicação de responsabilidades (mais de um nível de governo concorrendo em determinadas áreas de atuação), impacto externo de decisões locais (distorcendo o processo alocativo de recursos e o rateio equitativo de custos e benefícios), menor capacitação ou insuficiente economia de escala em certas atividades (resultando em ineficiências que impactam sobre o conjunto do governo), dificuldades para um balanço fiscal horizontal (pela existência de municípios com distintas capacidades financeiras, em função de especificidades que não é possível controlar), potenciais choques com o que se consideram níveis e padrões *standard* de políticas (podendo as decisões municipais levar ao provisionamento insuficiente ou de menor qualidade do que aconteceria sob oferta centralizada, estadual ou nacional).

A busca do **equilíbrio entre vantagens e desvantagens** do governo local consiste numa boa prática para a existência de experiências federativas nas quais esses governos ofereçam o máximo possível ao bem-estar social, local e geral. Não se trata, entretanto, de uma busca desprovida de desafios analíticos, conceituais e operacionais, como tem demonstrado a experiência histórica em todo o mundo. O movimento municipalista é, por isso, importante, para debater, disseminar e articular as ideias e ações em torno dos interesses locais e da cidadania. No Brasil, atualmente, esse movimento, segundo Pires (2016) depara-se com os seguintes desafios: desafio do financiamento municipal, desafio das responsabilidades assumidas pelos municípios, desafio das relações municipais com entes superiores do federalismo e da estruturação nos interstícios federativos, desafio do planejamento e do controle interno nas prefeituras, desafio da transparência, desafio do controle social e da participação popular, desafio da organização e da capacitação profissional dos agentes do poder público municipal. Isso porque no país a gestão municipal, apesar dos saltos de qualidade recentes, necessita se firmar, num contexto de crescentes responsabilidades e dificuldades acumuladas ao longo do tempo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Clareza a respeito das especificidades das finanças públicas municipais, assim como das vantagens e desvantagens de elas existirem, num arranjo federativo em país de dimensões

continentais, como o Brasil, é uma condição de conhecimento mínima para que as forças municipalistas aqui existentes caminhem na direção certa e com a rapidez necessária para, primeiro, preservar as conquistas constitucionais de 1988 e, segundo, fazê-las avançar, posto que se revelam insuficientes para a efetiva existência de poderes públicos municipais financeiramente sustentáveis e capazes de cumprir as crescentes funções a ele atribuídas.

Um movimento municipalista capaz de enfrentar os desafios à sua frente, como já mencionados, não pode se limitar a simplesmente reivindicar mais recursos financeiros do Estado ou da União, até porque esses estão altamente comprometidos; tampouco pode se arvorar em aumentar os tributos que recaem sobre os municípios. Precisa, então, envolver-se em debates necessários e mais profundos, interligados entre si: o debate sobre a reforma tributária que amplie a arrecadação global com maior eficiência (sem desencorajar o empreendimento, o trabalho, a poupança dos agentes econômicos) e equidade (sendo menos regressivo) do que a permitida com os atuais Códigos Tributários; e o debate sobre o necessário reequilíbrio entre receitas disponíveis e funções e encargos em cada nível da Federação. Sem enfrentar esses temas e problemas, qualquer redesenho federativo, reforma tributária ou fiscal resultará, no Brasil, em apenas modificar o quanto do bolo da arrecadação (insuficiente, não obstante seu peso significativo em relação ao PIB) fica com quem (União, Estado ou Município), permanecendo as políticas públicas desprovidas do mínimo necessário para atender às necessidades dos cidadãos-eleitores-contribuintes. E, de resto, com os gestores públicos municipais “dando a cara a bater” na convivência diária com cidadãos insatisfeitos.

## REFERÊNCIAS

GRUBER, Jonathan. **Finanças públicas e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

MIKESSELL, John L. Fiscal administration in local government: an overview. *In.*: SHAH, Anwar (ed.). **Local Budgeting: public sector governance and accountability series**. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007. p. 15-51.

PEREIRA, Paulo Trigo; AFONSO, Antônio; ARCANJO, Manuela; SANTOS, José Carlos Gomes. **Economia e finanças públicas**. 4. ed. Lisboa: Escolar Editora, 2012.

PIRES, Valdemir. Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. **Cadernos Adenauer**, Berlim, XVII, n. 3, p. 125-146, 2016.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956.