

**O ARRANJO FEDERATIVO E O
PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO**

Isabella Virgínia Freire Biondini

ISABELLA VIRGÍNIA FREIRE BIONDINI

O ARRANJO FEDERATIVO E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Belo Horizonte
2007

MT
323.17(81) ii
B615a

ISABELLA VIRGÍNIA FREIRE BIONDINI

O ARRANJO FEDERATIVO E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao curso de mestrado da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão econômica

Orientador: Prof. Fabrício Augusto de Oliveira.

Belo Horizonte
2007



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Governo de Minas Gerais

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO ECONÔMICA**

Aos 28 (vinte e oito) dias do mês de novembro de 2007, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "**O ARRANJO FEDERATIVO E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO**", elaborada por **Isabella Virginia Freire Biondini**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: Área de Concentração Gestão Econômica, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi argüida pelos membros da Comissão Examinadora, composta por: Professor Doutor Fabrício Augusto de Oliveira, Professor Doutor Álvaro Ramalho Júnior e Professor Doutor Cláudio Gontijo. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu, por unanimidade pela **APROVAÇÃO**. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

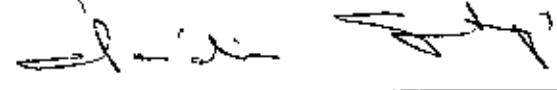
Belo Horizonte, 28 de novembro de 2007.



Professor Doutor Fabrício Augusto de Oliveira (Orientador) – FJP



Professor Doutor Álvaro Ramalho Júnior – FJP



Professor Doutor Cláudio Gontijo – UFMG

AGRADECIMENTOS

É extremamente difícil relacionar todos os que contribuíram de alguma forma para a conclusão dessa dissertação. Reconhecer tal dificuldade justifica a exclusão de alguns nomes que neste momento não me vêm à memória. Os méritos dessa dissertação se devem muito às pessoas abaixo relacionadas.

O professor Fabrício Augusto de Oliveira me forneceu a maior das contribuições, dando todo auxílio necessário nos momentos em que os caminhos se fechavam.

Ao meu marido, Hugo, pelo carinho e compreensão. Sem sua ajuda e apoio eu não teria conseguido.

Aos meus pais e irmãos, obrigada por serem parte fundamental da minha vida.

Aos amigos da FJP, em especial à diretoria do ex-Cccs pelas contribuições valiosas tanto intelectuais como afetivas.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 inova o modelo tradicional de Federalismo, ao conceder aos municípios *status* de ente autônomo, e que, portanto, possuem legitimidade político-institucional e independência administrativa. As implicações desse reconhecimento resultam em uma disputa vertical com os demais níveis de governo, tanto por recursos como pelas responsabilidades no atendimento às demandas sociais, e em uma disputa horizontal que remete ao problema da equidade entre os governos subnacionais. Portanto, a criação de mecanismos e instrumentos que visem à redução das desigualdades é condição fundamental para a manutenção do pacto federativo. Este trabalho busca discutir as estratégias adotadas pela Federação para enfrentar as disparidades inter-regionais, e avaliar em que medida elas contribuíram no período 2000-2005 para a equalização da capacidade de gastos orçamentários, verificando, inclusive, o seu impacto sobre as atividades desenvolvidas pelos municípios.

ABSTRACT

The 1998 Federal Constitution innovates the Federalist traditional model, giving the cities a self-sufficiency status, therefore gaining political and institutional legitimacy and administrative independency. This acknowledgment's implications result in a vertical dispute with other government levels, by resources and the responsibilities concerning social demands attendance, and a horizontal dispute that refers to equality problems between sub-national governments. So, the creation of tools that stands for inequality shrink is a basic condition to maintain the federative pact. This work discuss the strategies used by the Federation to face the regional disparities and evaluate their contribution – between 2000 and 2005 – to level the budget spending, checking it's impact over the activities developed by the cities.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 FEDERALISMO: CONCEITO E CARACTERIZAÇÃO	7
2.1 Origem, conceito e importância	7
2.2 O federalismo no Brasil	13
2.3 A Constituição Federal de 1988	16
2.3.1 Contexto – rupturas e continuísmo	16
2.3.2 Autonomia nas relações intergovernamentais	22
2.3.3 Os entes municipais na Constituição de 1988	24
3. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	27
3.1 Aspectos Gerais	27
3.2 Contexto	28
3.3 O Sistema federativo de partilha	31
3.3.1 A reforma tributária de 1988 e o atual sistema de partilha	33
3.3.1.1 Antecedentes históricos	33
3.3.1.2 As alterações trazidas pela Constituição no sistema de partilha fiscal.....	36
3.3.2 Os desafios a sustentabilidade da descentralização para os governos subnacionais.....	41
3.4 Descentralização e Federalismo	49
4 A ESTRUTURA E O NÍVEL DE ARRECADAÇÃO RECEITAS DOS MUNICÍPIOS: DESGUALDADES NA CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO	54
4.1 O universo dos municípios pesquisados	59
4.2 As mudanças na estrutura de receitas dos municípios Período 2000-2005	61
4.2.1 Receitas tributárias.....	63
4.2.2 Receitas próprias diversas.....	65
4.2.3 Transferências intergovernamentais	66
4.2.4 Transferências específicas	70
4.2.5 Novas receitas	72
4.2.6 Outras transferências correntes	78
4.2.7 Outras receitas correntes	79
4.3 Breves reflexões sobre as alterações na estrutura de receitas dos municípios no período 2000 e 2005	80
4.4 Os principais componentes das mudanças em termos <i>per capita</i>	82
4.5 Considerações finais	90

5 GASTOS ORÇAMENTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS: AJUSTE FISCAL E ALOCATIVAS	
PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS.....	96
5.1 Capacidade de gastos e gastos realizados – resultado primário	99
5.1.1 Elementos do ajuste fiscal	106
5.2 Limitação do orçamento para a definição das prioridades	110
5.3 As preferências alocativas, por estrato de população, para os municípios mineiros e brasileiros	116
5.4 Considerações finais	119
6 CONCLUSÕES	123
7 REFERÊNCIAS	128
8 ANEXO I	135

1 INTRODUÇÃO

A Carta promulgada em 1988 é um marco decisivo para o sistema federativo brasileiro. Mudanças sociais, políticas e econômicas relevantes ocorridas no período anterior influenciaram sensivelmente o seu desenho, alterando profundamente a natureza das relações intergovernamentais, que passaram a ser pautadas por um novo desenho federativo. A descentralização de competências e atribuições para os entes federados passou a ser encarada como estratégia de fortalecimento da Federação e dos princípios democráticos. Foi restabelecida a autonomia política dos governos estaduais, mitigada durante o governo militar, enquanto aos governos locais foi atribuído o *status* de membros da Federação, com autonomia para cobrar seus próprios tributos e gerir suas despesas.

Esse processo teve início ainda no governo militar, com as reivindicações dos governos subnacionais por mais receita tributária, objetivando a redução da alta concentração de recursos nos cofres federais. Com a ênfase dada aos governos subnacionais na redemocratização, os argumentos em favor da descentralização foram reavivados e fortalecidos, inclusive aqueles referentes à descentralização de encargos, que passou a ser considerada como possível solução para as crises econômica e fiscal, bem como para os problemas de governabilidade (AFFONSO, 1999, p. 30). Essa política, no entanto, somente foi tratada na Constituição Federal de 1988 de forma vaga, em seu art. 23, parágrafo único, remetendo-se à Lei Complementar a regulamentação dos mecanismos de cooperação intergovernamental em relação às atribuições e competências de cada esfera e às suas responsabilidades e financiamento das políticas públicas em geral.

Com a perda de receitas pela União, em decorrência da reforma promovida pela Carta de 1988, iniciou-se, mesmo sob forte resistência do Legislativo e da burocracia federal, um processo de descentralização desordenada de encargos, visando reduzir suas responsabilidades. O caos que emergiu desse processo refletiu a inexistência de uma estratégia global de descentralização, em que a agenda não obedeceu à lógica prévia da descentralização de atribuições, seguida da negociação dos recursos compatíveis com redistribuição de encargos realizada, mas apoiou-se apenas na partilha de recursos.

Para as esferas subnacionais, a consequência dessa ausência de estratégia foi uma maior restrição imposta aos seus orçamentos, em função da inexistência de correspondência entre

a distribuição de encargos e de receitas, da queda na receita provocada pelo baixo dinamismo da economia na década de 90, que contribuiu para neutralizar parte dos ganhos decorrentes da descentralização tributária ocorrida em 1988, e dos limites trazidos pela LC 101/00¹, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tornou o “equilíbrio fiscal uma profissão de fé” a ser cumprida por todos os entes federados. (JAYME JR.; REIS; ROMERO, 2006, p. 14)

Os governos subnacionais ainda hoje lutam no Congresso por maiores fatias do “bolo tributário”: com orçamentos limitados e enrijecidos, a partir de meados da década de 90, com a limitação/proibição a eles imposta para a contratação de dívida²; com o comprometimento de parcelas expressivas de recursos com as despesas obrigatórias, dentre as quais as políticas públicas sociais que contam com alguma forma de proteção; e com a destinação obrigatória de recursos para honrar o pagamento dos encargos da dívida. A União, por sua vez, valcu-se “de expedientes casuísticos para melhorar sua arrecadação, com a exploração de tributos não partilhados com esferas subnacionais (IOF, Contribuições Sociais) e criação do Fundo de Estabilização Fiscal (ex-FSE [atual Desvinculação de recursos da União (DRU)]), os quais se traduzem em redução dos recursos transferidos para essas esferas” (Fundação João Pinheiro, 1998, p. 1), sendo ela a esfera de governo que obteve maior participação nos aumentos registrados na carga tributária ao longo da década de 90.

Essa situação ilustra bem os obstáculos à articulação dos interesses federativos no processo de descentralização que derivam do conflito vertical. A disputa entre as três esferas de governos se refere tanto ao conflito por recursos (como a situação descrita) como por encargos/responsabilidades. No primeiro caso, estados e municípios, atuando no sentido de maximizar suas receitas, recorrem à União e, por meio de negociações, obtêm maior quantia em verbas. No segundo, em relação aos encargos, está implícita a disputa pelo prestígio e poder de decisão na condução de projetos e programas que antes eram de competência da União. Ocorre que essas práticas fragmentadas da agenda da descentralização, por parte do Governo Federal, contribuem para gerar ambigüidades e desacreditar o processo, além de enfraquecer a própria Federação.

¹ Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000.

² Como por exemplo, o Programa de Ajustamento Fiscal dos Governos Subnacionais, a criação do PROES, em 1996; contrato da dívida em 1998; LRF, etc..

O conflito horizontal é aquele que ocorre entre as unidades da Federação que se encontram em um mesmo nível de governo. A disputa decorre da ausência de um forte poder articulador do Governo Federal, inábil para estabelecer mecanismos eficazes de coordenação dos interesses comuns, especialmente no âmbito da descentralização fiscal, em que o sistema tributário se mostra concentrador de recursos nos grandes centros urbanos e dependente do bom desempenho econômico, enquanto o sistema de partilha de recursos, que deveria funcionar como mecanismo de equalização fiscal, não leva suficientemente em conta a enorme disparidade intermunicipal/regional. Portanto, o comportamento adotado pelos entes federados tem se tornado extremamente competitivo, gerando conflitos como o que atualmente é conhecido como "guerra fiscal". Essa competição se mostra prejudicial para todas as esferas governamentais envolvidas na disputa, servindo não só para acentuar as heterogeneidades regionais como para dificultar o estabelecimento de mecanismos mais permanentes de cooperação, dada a perda de legitimidade dos espaços institucionalizados de negociação.

A ocorrência dessas assimetrias (verticais e horizontais) explicita a necessidade de se rediscutir o "modelo federativo", com o objetivo de buscar soluções voltadas para o alcance de um melhor equilíbrio da Federação, haja vista os desafios à sua existência impostos pela necessidade de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais e regionais, para a atenuação da crise fiscal e para a conciliação dos princípios da autonomia com o de cooperação entre entes federados. Do mesmo modo, problemas resultantes do desequilíbrio federativo se apresentam como desafios ao processo de descentralização, ao representarem riscos para a harmonia desse processo e para o acolhimento das demandas da população.

O objetivo deste trabalho é estudar o arranjo federativo e o processo de descentralização das políticas públicas iniciado com a Constituição Federal de 1988, de forma a buscar elementos que contribuam para um melhor equilíbrio federativo. Para isso, discute o sistema de partilha de recursos entre os distintos níveis de governo, bem como sua adequação aos encargos, avaliando a questão da equidade horizontal entre as jurisdições como fundamental para a manutenção de estabilidade do pacto político-social que a sustenta. Discutir a equidade horizontal é deparar-se com as disparidades em torno das capacidades de financiamento de cada jurisdição, bem como demonstrar as dificuldades enfrentadas pelos municípios para se adequarem à nova realidade de ajuste fiscal e de rigidez orçamentária.

Assim, à luz da diversidade municipal, procura-se identificar as principais mudanças que teriam ocorrido na estrutura de receitas dos municípios no período de 2000-2005, e o impacto delas na capacidade de gasto orçamentário, buscando avaliar em que medida elas afetaram essa capacidade e contribuíram para a ocorrência dos desequilíbrios. Essa discussão é feita para os municípios de Minas Gerais e do Brasil, procurando situar os municípios mineiros em relação ao restante do país.

Busca-se analisar as principais alterações ocorridas na estrutura de receitas dos municípios no período de 2000 e 2005, com o intuito de desvelar a importância de cada componente na receita orçamentária total e sua contribuição para os avanços ocorridos no período. Em seguida, para identificar as receitas que mais influenciaram a evolução orçamentária e explicitar as razões dessas mudanças, trabalha-se com os componentes da receita em termos *per capita*. Acrescenta-se, ainda, à essa análise, os estratos de população, visando obter melhores elementos para comparar não só a situação de Minas Gerais com o Brasil, como também verificar as disparidades horizontais na capacidade própria de financiamento das jurisdições.

Nesse sentido, procura-se também avaliar, do lado das despesas, o impacto da grande heterogeneidade existente na capacidade de financiamento do município, e, a partir disso, as ordens de prioridades definidas por cada jurisdição, segundo as necessidades dos cidadãos de cada localidade. A ocorrência de incompatibilidade entre encargos assumidos e recursos necessários para financiá-los, no nível local, representa um dos grandes desafios da Federação, por explicitar o desequilíbrio horizontal da capacidade do gasto orçamentário. Para auxiliar na discussão são utilizados dois indicadores: o de esforço setorial no gasto orçamentário, que mede a participação relativa das respectivas áreas no total da despesa orçamentária municipal, indicando as atividades que receberam maiores parcelas de recursos no orçamento; e o esforço setorial *per capita*, indicador que retrata o esforço *per capita* realizado pelo município em determinado setor, em que se verifica quanto do recurso está sendo destinado à determinada atividade por habitante.

Os dados analisados correspondem à receita da administração direta municipal, levantados na base Finanças do Brasil (FINBRA), disponível no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para o período. Procurou-se compatibilizar as bases correspondentes aos anos, uma vez que a base FINBRA passou por transformações classificatórias no que se refere às receitas e despesas. Outro fator de limitação, que exigiu ajuste foi o que diz respeito às diferentes coberturas

dos dados em relação ao número de municípios e da população, que variaram sensivelmente ao longo do período, obrigando a criação de uma base com os municípios que estiveram presentes nos dois anos analisados.

Dessa forma o trabalho está organizado em seis capítulos, sendo o primeiro a introdução. O segundo capítulo apresenta uma discussão teórica sobre o sistema federativo brasileiro, iniciando com um apanhado histórico e tradicional do que seria o federalismo, sendo enumeradas as três principais características de um Estado federativo. A aplicação desse modelo tradicional, contudo, afasta-se da realidade brasileira, dadas as peculiaridades apresentadas no País, relacionadas à própria origem da Federação, que não foi fruto de um pacto constitucional firmado entre estados autônomos, mas de uma formação imposta de cima para baixo. Após um longo processo pendular, o Estado federal se transforma com a promulgação da Constituição da República de 1988, com a qual se procura romper com o período anterior, marcado pela ditadura militar, incluindo em seu texto não só normas norteadas por princípios democráticos, como também de uma nova postura por parte do Estado, que se reflete no processo de descentralização.

A natureza da descentralização é o tema abordado no terceiro capítulo. Argumenta-se ali que a descentralização deve ser entendida como um conceito multidimensional, que pode ser compreendido de diferentes formas. Como processo de redistribuição de competências e responsabilidades, a descentralização das políticas públicas foi retomada no Brasil nos fins da década de 1960 e consolidada e intensificada com a Constituição da República de 1988, sendo considerada à época como mecanismo eficaz para a manutenção da democracia, bem como procedimento mais adequado para o alargamento das responsabilidades dos governos na oferta de bens públicos e para propiciar à sociedade maior controle social sobre os seus atos. Este processo não ocorreu, no entanto, de forma tranqüila, sendo marcado pela ampliação das demandas sociais, pelos desajustes das finanças dos governos subnacionais e pelo conseqüente desequilíbrio entre suas receitas e encargos, mesmo contando com um sistema de partilha destinado a compensar as desigualdades existentes entre as bases tributárias e econômicas dos governos subnacionais e a complementar suas necessidades de arrecadação.

O quarto capítulo é dedicado, nessa perspectiva, ao exame da estrutura de financiamento municipal, considerando as alterações introduzidas no sistema de partilha de recursos no Brasil, ao mesmo tempo em que se procura identificar a importância de cada receita

nessa estrutura para os municípios mineiros e brasileiros. Embora, como se verá, o grau de importância dessas receitas, grosso modo, não se altere ao longo do tempo, ele sofre impactos de mudanças legislativas, econômicas e, mesmo, de decisões tomadas em outros níveis de governo, como foi o caso, por exemplo, da ampliação da participação da União no “bolo tributário” por meio da criação de contribuições sociais. Essa discussão é aprofundada com a análise do papel das diversas receitas no sistema, verificando se, de fato, elas fortalecem ou enfraquecem as bases federativas. À luz da diversidade que apresentam as jurisdições, o sistema de partilha pode, nos limites impostos pelos critérios de rateio, impactar a capacidade de gastos orçamentários, aumentando ou diminuindo esses desequilíbrios, e estes, por consequência, podem afetar a execução dos gastos.

O quinto capítulo discute a desigualdade intermunicipal pela ótica do gasto orçamentário, mas sem perder de vista que essa disparidade é resultado de um sistema de partilha de recursos, que deveria contribuir para a redução dessas desigualdades, garantindo recursos adicionais para os municípios que se apresentam em condições adequadas, em virtude de bases econômicas e tributárias mais frágeis, para fornecer bens e serviços públicos para a população. Essa discussão avalia também como os municípios, ao terem de adequar suas finanças para responder ao compromisso do ajuste fiscal iniciado com o Programa de Ajustamento Fiscal dos Governos Subnacionais, em 1998, e com a LRF, em 2000, conheceram impactos diferenciados em seus orçamentos, de acordo com seu tamanho populacional, e tiveram de sacrificar seus gastos, de acordo com suas prioridades. Como se procura demonstrar, ambas as medidas – o ajuste fiscal e a LRF – implicaram maior rigidez para o orçamento público, o que, de uma maneira geral, reduziu a margem de manobra dos governos locais para a destinação de recursos para áreas que não são protegidas por uma política nacional e que não contam, portanto, com recursos garantidos no orçamento.

A principal conclusão que se extrai do estudo é que o sistema de partilha de recursos na Federação brasileira continua apresentando-se altamente inconsistente para reduzir as desigualdades existentes nas estruturas econômicas e tributárias dos municípios brasileiros, com o objetivo de garantir maior equilíbrio federativo, carecendo, por essa razão, de mudanças em seus critérios, as quais, previstas na Constituição de 1988, ainda se encontram por ser realizadas.

2 FEDERALISMO: CONCEITO E CARACTERIZAÇÃO

2.1 Origem, conceito e importância

O federalismo tem sua origem na Constituição dos EUA em 1787, a partir da união de coletividades políticas autônomas: os Estados federados. Segundo Riker (*apud* ARRETCHE, 2001, p. 24), as federações estáveis dos séculos XIX e XX, inclusive a americana, apóiam-se em um processo de barganha motivado ou por ameaças e oportunidades de expansão ou por defesa militar e diplomacia, cuja formação caracteriza-se pela centralização política. Nesses termos, os atores nacionais se aliam para a constituição de um acordo que resultaria na formação de um governo central, detentor de prerrogativas políticas que pertenciam previamente às instâncias constituintes (ALMEIDA, 2005, p. 30). Arretche explica essa dinâmica:

Governos centrais com intenções expansionistas ou temerosos da ameaça externa, mas incapazes de dominar os governos locais pela força, cedem parte de sua autoridade aos governos locais, porque estes detêm a lealdade dos cidadãos; por sua vez, governos locais – com história e identidade próprias –, por razões expansionistas ou por necessidade de defesa, fazem concessões a uma autoridade central, para aumentar sua capacidade militar ou diplomática (2001, p. 24).

Tanto o argumento generalizante da justificativa de formação dos Estados federativos quanto o próprio conceito que está estritamente relacionado a essa origem são criticados por diversos autores. Ivo Duchacek e Preston King afirmam ser impossível assegurar que ameaça externa e expansão militar são os únicos argumentos que estão na origem de todas as federações, uma vez que são desconsiderados aqueles de cunho econômico e os relacionados à preservação da unidade nacional de um Estado unitário. Muitas das federações democráticas contemporâneas surgiram de uma decisão em torno da manutenção da unidade nacional de um Estado unitário previamente existente quando esta união fora ameaçada pelas múltiplas etnias que o compõem (*apud* ARRETCHE, 2001, p. 25-26).

Elazar apresenta outro conceito de “federação”, entendendo-a como uma estrutura não-centralizada, e não descentralizada, como tem sido usada erroneamente. Em um sistema político não-centralizado, prevalece o poder difuso, que não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem desestruturar o arranjo federativo e seu arcabouço constitucional, impossibilitando a intervenção federal nas demais esferas subnacionais. Na descentralização, a

existência de uma autoridade central que detém a prerrogativa de descentralizar ou recentralizar segundo sua vontade implica a idéia de hierarquia, estando no topo de pirâmide hierárquica o governo federal (ALMEIDA, 2005, p. 31).

As federações contemporâneas não se enquadram mais nesse modelo de federalismo dual, originado pela Constituição norte-americana de 1787, em que a estrutura associativa cria um governo central dotado de autonomia e independência em relação aos estados membros. “Há mais do que não-centralização nas federações existentes (...) [e] o critério de graus de centralização [de Riker] para classificá-las parece simplificar demais as possibilidades institucionais que resultam da cooperação entre esferas de governo” (ALMEIDA, 2005, p. 32).

Teorias mais modernas, que não se prendem simplesmente aos aspectos da centralização e da descentralização, embora reconheçam a existência de forças antagônicas – centrípetas e centrífugas³ – em todo sistema federal, consideram este como um preceito constitucional, que corporifica um conjunto de normas acertadas entre as forças adversas, de forma a proporcionar a unidade nacional de estados independentes. Assim, o cerne do sistema federal é a conciliação dessas duas forças, visando ao equilíbrio entre centralização e descentralização política territorial.

Além do sistema federal, a teoria acerca da organização de poder territorial aponta a ocorrência, ao longo do tempo e do espaço, de outros dois sistemas: o unitário e o confederal. Um segmento linear constituído segundo o *locus* do poder político tem ao centro o federalismo e nos seus extremos, o sistema unitário e o sistema confederado. Esse posicionamento irá variar de acordo com o grau de centralização do poder. O sistema unitário caracteriza-se pela existência de um controle por parte governo central da arena política nacional. O sistema confederado tem a particularidade de situar o *locus* de poder político nas esferas subnacionais. A situação intermediária é ocupada pelo sistema federal, em que o poder político é distribuído por mais de um nível de governo, objetivando a igualdade do poder político do governo central e das unidades territoriais.

³ As forças centrífugas são aquelas que defendem a manutenção da autonomia política dos entes federativos. As forças centrípetas lutam pela unificação dos estados.

No mundo moderno, sobressaem apenas duas formas de organização territorial do poder político nos Estados Nação, o federalismo e o unitarismo, tidas como opostas, uma vez que as confederações existentes restringem-se à união de Estados nação, detentores de soberania no sentido estrito dado pelo Direito Internacional Público.⁴

Essas duas formas de organização territorial – federalismo e unitarismo –, pelo menos teoricamente, podem ser instituídas em Estados cujo regime político pode ser tanto o autoritarismo como a democracia. No entanto, em termos pragmáticos, há uma incompatibilidade natural entre o regime autoritário e o federalismo. O regime autoritário não tolera a existência de conflitos decorrentes da pluralidade de interesses, principalmente quando tais interesses são marcados por heterogeneidades de base territorial. A tônica dada por esse regime é a da coerção, que se dirige ao esmagamento dos conflitos sociais, impedindo a liberdade de expressão. Dessa atitude repressora, surge a relação entre autoritarismo e alto grau de centralização do poder, uma vez que a unidade política é mantida pelo silêncio dos interesses territoriais.

O regime democrático, por seu turno, procura processar a pluralidade de interesses por meio da participação política e da presença de um aparato constitucional e institucional, que definem regras claras e capazes de acomodá-los.

Na grande maioria dos Estados federados, a formação de pactos federais apresenta-se como uma resposta democrática à solução dos conflitos territoriais, procurando dar feição mais apropriada aos múltiplos interesses, mediante a construção de estruturas institucionais nos quais os interesses possam ser colocados frente a frente, debatidos e processados politicamente segundo uma concepção democrática.

Soares afirma que

[...] em regimes autoritários não há, nem pode haver, pacto federal, porque a unidade está alicerçada em bases muito distintas: há um núcleo central de poder com capacidade de promover, via coerção, a união de territorialidades heterogêneas. Evidentemente, este caminho dispensa as condições para o contrato federal, a unidade é imposta de cima para baixo e não envolve barganha (1997, p. 41).

⁴ Deter soberania implica ter autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder. Portanto, Estados soberanos podem rescindir unilateralmente um tratado internacional, mesmo os referentes à constituição de uma confederação, como o são os blocos econômicos.

E completa (1997, p. 42): “A federação é, portanto, a negação, no nível das relações territoriais de poder, do autoritarismo”.

Federalismo vem da palavra latina *fœdus*, que significa “contrato”. Assim, ela é empregada no sentido de descrever acordos cooperativos entre Estados que, em regra, compartilham interesses semelhantes, que se situam acima dos interesses locais. Por se tratar de um “acordo” entre as partes, há a implicação de reciprocidade, de consentimento ou cooperação entre os envolvidos – governo central e governos locais –, pois, do contrário, não se trataria de federalismo (RODDEN, 2005, p. 17).

Somente se pode falar em cooperação e consentimento quando existem governos suficientemente autônomos para decidir e implementar suas decisões. Deve-se entender que a autonomia a que se faz menção não é aquela apregoada pelo modelo norte-americano original, em que “os poderes dos governos geral e estadual, mesmo quando existem no interior dos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que agem em separado e com independência, nas esferas que lhes são próprias” (ACIR *apud* ALMEIDA, 2005, p. 31). A autonomia das unidades de governo indispensável ao arquétipo de federalismo cooperativo – modelo adaptado do federalismo dual com base na natureza das relações intergovernamentais, de fato, existentes – é aquela em que os entes têm capacidade decisória e de autofinanciamento, conferindo ao sistema a característica de ação conjunta das esferas governamentais (ALMEIDA, 2005, p. 31).

Portanto, a existência da autonomia político-constitucional dos entes federados, derivada da repartição regional dos poderes, torna-se pré-requisito para a cooperação. Daí o entendimento de que o federalismo aceita a autonomia dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade em uma nação (AFFONSO, 1999, p. 31). Arretche, ao interpretar Wheare⁵ (2001, p. 25), entende que um Estado é federativo quando as relações entre as esferas de governo são simultaneamente de coordenação e de mútua independência, princípio que deve estar presente não somente na Constituição, mas também na prática das instituições políticas, visando à não-subordinação entre os níveis de governo.

⁵ Para este autor, “a grande invenção de 1787 foi a criação de um governo central, cujas atribuições e instrumentos de decisão e governo não são redutíveis à vontade dos Estados-membros, sem que, por outro lado, os estados-membros tenham perdido a sua independência” (ARRETCHÉ, 2001, p. 25).

Logo, por definição, o sistema federal refere-se à maneira como se exerce o poder político em função do território, tendo como pressuposto uma multiplicidade de organizações governamentais distribuídas regionalmente, derivadas do poder repartido entre as instâncias de governo (SILVA, 2005, p. 98), o que constitui a dupla autonomia territorial – uma referente à esfera central e outra, aos estados membros –, determinante precípua dos Estados federados.

A sobrevivência e a preservação do sistema federal dependem da constante busca por mecanismos institucionais capazes de afiançar a conservação dessa dupla autonomia, que é impulsionada por interesses divergentes e geradores de conflitos. Operacionalmente, a Federação depende da precisa definição das atribuições de cada esfera de governo, eliminando a possibilidade de concorrência entre os governos pela administração de um mesmo território. Por isso, estão expressas na Constituição Federal as competências de cada ente federado, classificadas segundo os tipos de poder atribuídos aos níveis de governo para administrarem a mesma jurisdição, que podem ser: privativos, comuns, concorrentes e suplementares.

Essa dupla autonomia é estabelecida por um “acordo”, em que os estados membros transferem parcela de seus poderes para um centro político nacional, redefinem as áreas de competência de cada nível de governo e garantem a autonomia para o desempenho das respectivas competências determinadas pela Constituição e pelos mecanismos institucionais vigentes (SOARES, 1997, p. 41). Sem salvaguardas as unidades subnacionais não abdicarão de sua autoridade e poder em favor do centro, temendo a subjugação futura, seja por parte do centro mesmo, seja por parte dos outros Estados (RODDEN, 2005, p. 17).

É a Constituição que salvaguarda a estrutura do arranjo federativo e delimita os espaços de poder entre dois governos num mesmo território, reconhecendo aos estados membros um determinado grau de autonomia, que varia em função do momento histórico e do local de vigência. Soares assim explica:

[...] a Constituição é essencial à federação porque ela incorpora aquele conjunto consensual de regras estabelecidas em torno das muitas questões que envolvem a institucionalização de um sistema federal, que é altamente complexo: distribuições de competências administrativas e de recursos fiscais, instituições federais, representação federal, relações intergovernamentais etc. (1997, p. 15).

No mesmo sentido, Elazar (*apud* SOARES, 1997, p. 15) acrescenta que o federalismo exige constituições escritas que representem regras acordadas *a priori* entre os constituintes do sistema federal, de forma a constituir um entendimento comum acerca do sistema. Resultam deste acordo as três principais características relacionadas ao estabelecimento do Estado nacional e do sistema federal:

- a) Delimitação espacial do poder político: reconhecimento externo de determinado espaço territorial de um poder político soberano.
- b) Governo próprio soberano: para que um espaço geográfico seja reconhecido soberano, tem de haver governo próprio, legitimidade e autonomia. Na ausência de qualquer dessas características, não há que se falar em poder duplamente autônomo.
- c) Constituição: é o conjunto de regras que regem a sociedade e que transformam os indivíduos em cidadãos dotados de direitos e deveres diante do Estado. Pressupõe a existência de uma estrutura institucional que legisla, fiscaliza e administra o Estado – sistema de *checks and balances*.

Enfim, são esses os mecanismos institucionalizados que permitem que a Federação seja, de fato, a “*lógica dos interesses*”. Soares aclara tal expressão:

O ponto de partida é que há interesses diversos e divergentes nas sociedades modernas que constituem conflitos sociais. Estes interesses ou são tratados via coerção ou são institucionalizados e processados democraticamente, o que significa dar representação adequada aos diversos interesses, criando canais institucionais nos quais os interesses possam se confrontar e ser processados politicamente - isto é democracia política (1997, p. 36).

Mas, ainda que exista toda essa estrutura institucional, é preciso fazer com que ela funcione, principalmente em um contexto marcado por interesses divergentes quanto à autonomia político-administrativa e por pluralidades territoriais. E isso somente é possível mediante um pacto constitucional que permita a construção da solidariedade em torno da identidade coletiva nacional, de maneira a evitar que os interesses locais ou regionais se sobreponham aos interesses nacionais. Logo, a importância dos mecanismos institucionalizados está na capacidade de criar arenas legítimas de debate político capazes de acomodar os múltiplos interesses defendidos pelos representantes diversos de identidades territoriais, que são, afinal, o objetivo de ser da federação.

2.2 O federalismo no Brasil

O Brasil passou a adotar o federalismo como organização territorial do poder político do Estado com a proclamação da República, em 1889. Essa tendência manteve-se em todas as Constituições pós-República, embora em algumas se mantivesse apenas nominalmente, como a que vigorou no Estado Novo (1937-1945) e após a Emenda 1/69, dada a ausência de uma premissa básica: a democracia política (SILVA, 2005, p. 99). No período colonial, todavia, é possível encontrar algumas características que justificam a implantação e manutenção de uma organização federativa no Brasil, como a ampla autonomia política concedida às unidades territoriais, mesmo que de forma de fugaz, entre 1834 e 1840⁶, e a heterogeneidade de base territorial da colônia, resultante de identidades e interesses consolidados a partir da ocupação do território, e não das diversidades culturais étnicas, lingüísticas, religiosas etc. (SOARES, 1997, p. 100).

Portanto, as motivações para a formação da Federação brasileira mostram-se bem distante dos fundamentos que impulsionaram a constituição da Federação norte-americana. Primeiro, porque o arquétipo brasileiro nasceu da determinação do governo central, e não de um pacto constitucional entre os estados autônomos, como ocorreu com as 13 colônias, caracterizando uma formação imposta de cima para baixo, como reação das elites regionais que se sentiam tolhidas pelo centralismo monárquico e não mostravam o mínimo de comprometimento com os princípios de democracia política e igualdade soberana das unidades territoriais, apenas se comprometendo com seus próprios interesses.

Embora não houvesse os ideais federativos originais da Federação estadunidense, imprescindíveis ao correto funcionamento federativo, reproduziu-se a estrutura institucional daquele modelo: estados dotados dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário próprios; representantes dos governos regionais eleitos pelo voto; e existência de Constituições estaduais, com competências próprias. Junto com estes mecanismos, também foram planejados aqueles que visavam burlar a pretensão federalista de autonomia política dos entes, afinal,

[...] o que a "federação" na Primeira República fez foi reforçar as hierarquias locais existentes, consolidando o poder das oligarquias. [...] A ampla

⁶ Período de vigência do Ato Adicional que reformou a Constituição de 1824, promulgado em agosto de 1834, caracterizando a fase liberal do período regencial no Brasil.

descentralização política implantada na constituição de 1891 na verdade era privilégio apenas de alguns estados, aqueles de maior poder econômico. O governo central que deveria zelar pelos interesses nacionais era refém das oligarquias paulista e mineira (SOARES, 1997, p. 99).

É exatamente a partir do descontentamento das oligarquias estaduais marginalizadas e de setores populares da sociedade insatisfeitos com essa elite dominante que ocorre a Revolução de 30. O que sucede à revolução é uma fase marcada pela participação popular e pela solidificação do poder central harmonizador e “acomodador” dos múltiplos interesses. Esse é o primeiro passo para a formação do Estado populista. De fato, o Governo Vargas na sua primeira fase cumpriu com a sua tarefa, que, segundo Soares scria:

[...] a tarefa que se impôs ao Estado brasileiro no período pós-30 era de criar um aparato institucional capaz não somente de canalizar e processar politicamente os diversos interesses presentes numa sociedade de massas, mas também de canalizar e processar as elivagens territoriais. A realização de tal tarefa, de forma mais apropriada, significaria a consolidação de um Estado democrático federal no Brasil (1997, p. 107).

Com o início do Estado Novo e o regime autoritário, todavia, não há que se falar em Estado Democrático e muito menos em Estado federal. Houve uma ampla centralização político-territorial, situação em que estados passaram a ter uma organização unitária de poder, devendo subordinar-se ao poder central. Um ponto interessante levantado por Carvalho (*apud* SOARES, 1997, p. 108) salienta que, em paralelo à centralização política, ocorreu um processo de descentralização de recursos fiscais e de competências administrativas, fornecendo duas das características imprescindíveis ao federalismo, mas não dele constituidoras, uma vez que lhe faltava ainda o terceiro pilar a descentralização político-institucional. Assim, o Estado Novo foi um Estado unitário desconcentrado, uma vez que a República foi caracterizada pela unidade e pela indivisibilidade, porém possuindo largos braços administrativos, que abarcavam todas as regiões do território e todos os estratos da população (CARVALHO *apud* SOARES, 1997, p. 108).

Com o fim da ditadura do Estado Novo, a democracia e o populismo foram restabelecidos. Os partidos se organizam, constituindo o sistema multipartidário. Uma nova Constituição é promulgada em 1946, primando pela extensão dos direitos de cidadania, pela moralização do processo eleitoral, pelo restabelecimento das eleições para governadores e deputados estaduais e pela instituição da autonomia dos municípios, com a permissão de eleições

diretas para os cargos eletivos dessa esfera. Cabe observar a regularidade que esteve presente nesse período, não obstante o fato de as regras e os procedimentos democráticos não terem sido reconhecidos pelas forças sociais e pelos partidos políticos como os únicos meios legítimos de processamento do jogo político, fato inibidor do alcance do federalismo na sua essência. Isso porque espera-se que em tal sistema de organização territorial a estrutura institucionalizada seja a única forma capaz de solucionar os conflitos e de promover a conciliação de interesses entre os entes federados.

A insatisfação da elite brasileira, da classe média e da Igreja Católica com o reformismo do governo central levou ao apoio do golpe militar de 1964. Institui-se no país a latente incompatibilidade entre o teórico sistema federal (que tem como essência o "princípio democrático de organização territorial do poder político"⁷) e o autoritarismo. A Federação, de fato, deixa de existir com a extinção dos partidos políticos –que prosseguiu com a formação de um sistema bipartidário com partidos autorizados pelo regime (AI n. 2⁸) – e o fim da autonomia política dos estados (AI n.3). Assim, apesar de se manter apenas a Federação de direito ou de caráter formal, fazia-se necessário que certos interesses territoriais fossem mantidos e processados em um espaço delimitado pelo regime. Do contrário, o regime estaria totalmente enclausurado e seria mantido somente pela coerção.

A partir de 1974, inicia-se o processo de abertura política "lento e gradual", sujeito a retrocessos e mecanismos que visam à manutenção do sistema enquanto fosse possível. Nesse sentido, Rezende e Afonso explicam o processo de fortalecimento político e econômico das regiões mais pobres como parte do "pacote" de medidas direcionadas à sustentação do governo militar:

Foi concedido um aumento de poder político às regiões mais pobres e aos grupos locais para contrabalançar o domínio do partido de oposição nas áreas industrializadas e aglomerações urbanas mais importantes. Ao mesmo tempo, um programa agressivo de investimentos públicos em infra-estrutura nas regiões atrasadas, seguido de um aumento das transferências federais para estados menos desenvolvidos forneceu a substância econômica para cumprir a meta de manter o controle federal sobre o processo de abertura política (2004, p. 309).

⁷ Soares, Márcia Miranda. 1997, p. 111.

⁸ Ato Institucional n. 2.

Vale destacar as duas principais medidas, uma na esfera política e outra na econômica, que foram estratégias no arrastado processo de abertura. No âmbito político, a Reforma de 1977 favoreceu os estados mais pobres com a elevação do número de seus representantes, tanto na Câmara como no Senado, gerando o desequilíbrio da representação política no Estado nacional. No econômico, foram adotadas medidas que acabaram por influenciar o federalismo atual, salientando-se a constante elevação das transferências federais para estados e municípios, além de repasses especiais para as regiões do Norte e Nordeste. Rezende e Afonso concluem a seguinte relação entre centralização política e descentralização fiscal, assinalando que esta é a forma de garantir ou manter aquela. “Ao longo do tempo, as mudanças nos mecanismos de participação nas receitas na Federação brasileira estiveram intimamente associadas ao ciclo político, com a centralização do poder político sendo acompanhada por um aumento da participação estadual e municipal nas receitas federais” (2004, p. 311).

Mesmo com todos esses mecanismos utilizados pelo governo militar, a campanha das Diretas-Já, após dez anos do início do processo de abertura política, desestabiliza e deslegitima totalmente o regime, levando à realização da eleição para presidente, ainda que de forma indireta. Inicia-se o segundo momento democrático federal, que será mais bem moldado pela Constituição Federal de 1988.

2.3 A Constituição Federal de 1988

2.3.1 Contexto – rupturas e continuismo

A Constituição Federal de 1988 é um marco institucional da retomada da democracia no Brasil. A abertura política que restabeleceu a democracia e a organização federativa no Brasil ganha caráter de efetividade com a promulgação da Constituição de 1988, em que estes dois princípios passam a ser tratados como cláusulas pétreas pela nova Carta. Esta fica reconhecida como “Constituição Cidadã”⁹, em virtude da ampla participação popular durante sua elaboração e por voltar-se plenamente para a realização da cidadania.

⁹ Expressão usada por Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte.

O processo democrático que se inicia assume forte conteúdo social, que prima pela convivência numa sociedade livre, justa e solidária (CR, art. 3º, I), fornecendo as bases para a maior participação popular no processo decisório e na formação dos atos governamentais, de forma directa ou por representantes eleitos (CR, art.1º, parágrafo único) (SILVA, 2005, p. 90, 119 e 120). A retomada das liberdades básicas e dos direitos individuais dos cidadãos, ao “reabrir” as possibilidades institucionalizadas de participação política da sociedade, conduz a situações que devem ser enfrentadas pelo Estado: ampliação dos espaços de debates em torno do papel do Estado; e aumento das demandas da população, que, diante da intensificação da crise económica da década de 80, pressiona os governos por serviços públicos, especialmente os sociais.

Apenas com a abertura política o Estado Federativo é concretizado, bem como criam-se as condições para a implementação de um processo de descentralização das políticas públicas. Quanto ao sistema federal, o restabelecimento dos padrões democráticos mostra-se imprescindível para sua operacionalidade, uma vez que é o regime democrático que oferece o aparato constitucional e institucional capaz de acolher e processar a pluralidade de interesses existentes na sociedade por meio da participação política (SOARES, 1997, p. 42). No tocante à descentralização, Almeida, dentre vários autores¹⁰, esclarece que a idéia de democracia estava intimamente ligada à de descentralização¹¹. Portanto, a Federação pós-autoritarismo foi redesenhada em benefício dos estados e, principalmente dos municípios, transformados em entes federativos (2005, p. 32).

Foram redefinidas as competências e atribuições nos âmbitos social e fiscal, implementando-se parte do processo de mudança de um modelo de “federação” centralizado para o tipo *federativo cooperativo*, que tem como base o próprio processo de descentralização. Ao descentralizar as políticas sociais, concretiza-se o *federalismo cooperativo*, marcado pela definição de funções compartilhadas entre as instâncias de governo (ALMEIDA, 2005, p. 36), enquanto o federalismo fiscal passa a constituir a espinha dorsal das relações intergovernamentais, determinando, desse modo, as feições da própria Federação (idem, p. 30).

¹⁰ Kugelmas (2001, p. 33), Rezende e Afonso (2004, p. 311) e Soares (1997, p. 41-43).

¹¹ Nesse sentido, vale a citação de Soares (1997, p. 43) que especifica a situação nos países da América Latina: “No caso do autoritarismo dos países latino-americanos, tão logo estes passaram a se liberalizar, a questão federal emergiu com força total e o pacto federativo foi restabelecido em parâmetros altamente descentralizadores”.

Do ponto de vista institucional, muitas das estruturas do período anterior foram mantidas. Algumas, inclusive, foram intensificadas. A composição política no Congresso Nacional é um exemplo claro do continuísmo de estruturas institucionais do governo autoritário. A Constituição Federal de 1988 deu novo impulso ao desequilíbrio da representação política promovida pela reforma política de 1977 ao elevar a participação dos parlamentares das regiões menos desenvolvidas em detrimento das regiões mais desenvolvidas. Os estados mais pobres e menos populosos passam a contar com o mínimo de oito deputados federais, ao passo que os estados mais ricos e populosos se fazem representar por um teto máximo de setenta deputados¹², o que compromete o princípio federativo do tratamento equânime dispensado aos membros federados (SILVA; COSTA, 1995, p. 273-274; REZENDE, 1995, p. 246 e 248).

Souza (*apud* REZENDE; AFONSO, 2004, p. 311) entende que esse desequilíbrio representativo pode ser favorável para um país como o Brasil, que apresenta enormes desigualdades internas, por possibilitar uma maior focalização nas disparidades regionais.

Além da questão representativa, aprofundou-se a descentralização fiscal iniciada com a reforma tributária de 1967. A intensificação da política de descentralização, principalmente fiscal, foi fortemente influenciada pelo crescimento significativo do poder dos governadores e prefeitos durante a transição, assim como pela composição e pela ocupação prévia dos constituintes nos governos e ou assembleias subnacionais. “De acordo com Rodrigues (1987, p. 49-62), 21% dos constituintes haviam sido vereadores e 37%, deputados estaduais, enquanto 15% tinham experiência prévia em administrações municipais e 36%, em administrações estaduais”. (*apud* ALMEIDA, 2005, p. 32).

Mais uma vez, a justificativa para aumentar a descentralização fiscal passou pelo plano político, tendo, de um lado, a Assembleia Constituinte, que tinha a responsabilidade de traçar os rumos para um país recém-saído do autoritarismo militar, e, de outro, um Governo Federal esvaziado, que se manteve à margem das negociações atinentes ao “projeto” de descentralização.

Em consequência, foram estabelecidos os tributos de competência de cada esfera de governo, ampliando o poder de taxação e a dimensão do sistema de transferências federais e

¹² Constituição Federal de 1988, art. 45, §1º.

estadual, visando à compensação de estados e municípios (LAGEMANN, 1995, p. 332 e ALMEIDA, 2005, p. 32).

Entre 1988 e 1993, a receita de impostos disponível da União reduziu-se de 66% para 58% da receita total. No mesmo período, permaneceu praticamente inalterada a participação dos estados na receita disponível (de 26% para 27%), contrastando com a elevação da receita própria e, sobretudo, das transferências da União e dos estados para os municípios, que resultaram em significativo aumento da disponibilidade de receita nesta esfera de governo (11% para 16%) (DAIN, 1995, p. 356).

Prevaleceu a preferência dos governos locais e das regiões mais pobres, que detinham no Congresso Nacional proporcionalmente maior número de cadeiras do que as regiões mais ricas. Optou-se pela maior participação nas receitas (descentralização de arrecadação) ao invés de maior competência tributária (descentralização de competências), garantindo os benefícios para os estados menos desenvolvidos (REZENDE, 1995, p. 246).

Logo, o aprofundamento, principalmente do sistema de transferências, por meio do compartilhamento de receitas fiscais com os governos subnacionais, além de beneficiar as esferas estaduais e municipais, estrangulou o orçamento federal, “uma vez que mais da metade das receitas arrecadadas pelos mais importantes tributos federais – imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados – seria transferidos aos estados e municípios [...]” (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 313).

Paralelo à descentralização fiscal, era para ter se estruturado um “projeto” de descentralização de encargos e responsabilidades para os entes federados, mas este nunca ocorreu. O que se verificou foi um processo tumultuado, paradoxal e sem respaldo efetivo da União, que apenas forneceu os pretextos necessários a esta instância governamental para a criação do forte sistema parafiscal hoje vigente. Mesmo o ímpeto descentralizador dos constituintes e, por consequência, da Constituição, ao Governo Federal foi atribuída competência exclusiva para criar contribuições voltadas para o financiamento de despesas específicas no domínio econômico e social (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 313).

As contribuições sociais surgem como mecanismo de financiamento dos direitos sociais, mas são utilizadas pela União como solução para o estrangulamento orçamentário provocado pela descentralização de suas receitas fiscais para os estados e os municípios, bem

como para a retomada de parte do poder concedido às unidades subnacionais fortalecidas pela Constituição de 1988 (REZENDE, 1995, p. 246-248). Essas contribuições serviram para aumentar relativamente o “raio de manobra” da União na destinação de recursos para as áreas sociais, no que diz respeito à sua responsabilidade ou à dos estados e municípios (DAIN, 1995, p. 359), além de colaborarem com volumes expressivos de recursos empregados na política de estabilização econômica, com a intenção de gerar superávits.¹³ Com isso, a União resolve o seu problema, mas reforça a disputa federativa por recursos, prejudicando o arranjo federativo ao desconsiderar as conseqüências da volta dos impostos cumulativos¹⁴ que, além de provocar o retrocesso do sistema tributário, caracterizando-o como de baixa qualidade por desrespeitar praticamente todos os princípios tributários (neutralidade, não cumulatividade, não surpresa do contribuinte etc.), prejudica também a competitividade da economia brasileira.

Na realidade, instalou-se uma estrutura fiscal dual. Uma com definição de competências tributárias e partilha de receitas entre as esferas de governo; outra direcionada especificamente ao financiamento das políticas sociais (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 313). Com esse regime fiscal, a União passa a demonstrar desinteresse com as bases de arrecadação compartilhadas, formadoras dos fundos destinados aos estados e municípios, e a dedicar-se à arrecadação das contribuições sociais. Estas somente são transferidas mediante negociações *ad hoc* entre as esferas de governo ou se previstas por alguma norma legal, por exemplo, o caso do SUS. Criou-se, assim, uma estrutura paralela ao sistema de partilha, que, na temática das relações intergovernamentais, deve levar em conta as decisões relativas à descentralização de programas como saúde e assistência social, tendo em vista o seu financiamento pelos recursos da União e da seguridade social. Tais recursos, ao serem alocados segundo negociações em que predominam critérios políticos, e não técnicos, contrabalançam as relações mais estáveis procedentes dos repasses constitucionais, podendo distorcer a redistribuição tributária promovida com o objetivo de obter-se equalização fiscal. Em suma, a escolha por um ajuste fiscal promovido com base na criação de contribuições sociais se mostrou uma opção ruim.

Igualmente, os recursos das empresas estatais encontram-se no rol de opções utilizadas pelo Governo Federal e pelos governos estaduais na promoção do desenvolvimento

¹³ O Governo federal passou a reter os repasses à seguridade referentes às contribuições arrecadadas no orçamento da União, implicando prejuízos ao planejamento dos programas sociais aos quais elas se destinam.

¹⁴ Esse tipo de imposto tinha sido abolido pela reforma tributária de 1967 (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 313).

regional e local, compondo, juntamente com as contribuições sociais, o sistema paralelo de soldagem e acomodação dos interesses dos entes federados. Nesses termos, a manutenção do equilíbrio federativo depende do melhor arranjo definido em torno da competência tributária de cada ente, das transferências intergovernamentais constitucionais e negociadas, do sistema paralelo de transferências de recursos criado pelas contribuições parafiscais e dos recursos das estatais existentes.

Contudo, a partir da década de 90, o cenário das relações intergovernamentais foi modificado, especialmente no que tange à distribuição de poder e recursos. O Estado brasileiro substitui o paradigma do Estado intervencionista pelo paradigma do Estado regulador, na medida em que, com a globalização¹⁵, abre-se o mercado ao capital estrangeiro e à privatização.¹⁶ Foram aprovadas emendas constitucionais abolindo o monopólio estatal em vários setores (telecomunicações, mineração, eletricidade e gás) e foram tomadas medidas que facilitassem o processo de privatização.¹⁷ Não se pretende aqui discutir as perdas e os ganhos do processo de privatização, mas apenas demonstrar que as privatizações representaram o fim de fluxos de recursos das estatais para a construção e modernização de infra-estrutura das regiões mais atrasadas. Como é o setor privado que passa a tomar as decisões sobre a alocação dos investimentos em infra-estrutura, há uma tendência de aumento das desigualdades regionais.

Essa “redistribuição de competências” também implica a limitação do escopo das decisões dos governos subnacionais em assuntos como infra-estrutura e serviços urbanos, uma vez que tais áreas não se encontram mais sob a competência e responsabilidade dos governos. Assim, um dos maiores desafios das privatizações é a necessidade de um forte aparato regulador. A regulação deve ser capaz de definir regras e de coordenar investimentos, no sentido de se evitar ou, ao menos, minimizar dois tipos de conflitos: entre as jurisdições, relacionados à demarcação

¹⁵ A globalização, em um primeiro momento, foi um catalisador das privatizações, ao abrir os mercados nacionais ao capital externo, e um desacelerador no segundo, devido aos choques provocados pela crise da Ásia e da Rússia, que obrigaram a maxidesvalorização do real, nos fins da referida década (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 330-336).

¹⁶ Já no governo FHC, a privatização, é tida como um componente essencial do programa de estabilização monetária do Plano Real. Nos estados, a privatização de estatais gerou recursos, que foram usados no financiamento de investimentos e na redução de dívidas.

¹⁷ Criação do Conselho Nacional de Privatizações, que coordenaria as decisões atinentes à venda dos monopólios estatais e à aprovação pelo Congresso de uma série de emendas constitucionais que possibilitassem alterações, como: quebra do monopólio estatal, abolição do *status* diferenciado dado pela Constituição Federal ao investidos nacionais, nas áreas de mineração e eletricidade etc. (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 330-336).

das competências; e aqueles deflagrados pelas unidades estaduais, visando atrair os melhores investimentos estrangeiros, seja de privatizações ou não (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 336-338).

Dain chega a afirmar que o conceito de federalismo deve ser mais abrangente, complementar ao federalismo fiscal, uma vez que

[...] repousa na idéia de que outros fluxos de recursos – expressos, por exemplo, na regionalização dos gastos sociais (seguridade social e outros) e no investimento do setor produtivo estatal – alteram de forma significativa a redistribuição de recursos e o equilíbrio federativo ensejado por um federalismo meramente fiscal [...] (1995, p. 362).

Evidentemente, fica latente a importância atribuída à distribuição de encargos e de competências, especialmente aquelas relacionadas ao poder de tributar, para a consolidação da estrutura federativa. Essa distribuição acaba por se tornar uma forma de soldagem dos diversos interesses federativos, sendo essa conciliação o princípio fundamental que norteia as definições das competências tributárias e da repartição de receitas (AFONSO, 1995b, p. 315) e que restabelece as condições políticas e, mesmo, econômicas de autonomia das unidades federadas.

2.3.2 Autonomia nas relações intergovernamentais

Compreender o termo **autonomia** é fundamental para explicitar as relações intergovernamentais e do próprio funcionamento do sistema federal.

O termo, etimologicamente, vem da palavra grega *nomos*, que pode significar região, província, usos e costumes. Surgiu na Grécia antiga, expressando o direito de uma região governar-se por leis próprias. Contemporaneamente, tornou-se um conceito amplo, com múltiplos significados, que variam de acordo com o campo teórico. Fala-se em autonomia privada, administrativa, política, fiscal-tributária etc., mas todos são unânimes em associar duas condições essenciais ao conceito: a liberdade e a capacidade de agir.

A doutrina social católica, por meio do princípio da subsidiariedade, acaba por influenciar o conceito de autonomia, reforçando e revigorando o sentido da liberdade implícita, ao defender a maximização da liberdade individual.

Dado o enfoque deste estudo às relações intergovernamentais no contexto federativo, por analogia, conclui-se que este princípio apregoa que as comunidades territoriais devem ser autônomas no nível nacional, sendo o governo nacional subsidiário ao regional e ao local. Por esses termos, a União apenas deve assumir as competências que as unidades subnacionais mais próximas do cidadão não puderem resolver (SOARES, 1997, p. 54-55).

Silva, já numa perspectiva da ciência jurídica acerca do sistema federativo, enriquece o conceito genérico – liberdade e capacidade de agir –, trazendo contribuições para a autonomia das entidades federativas. De acordo com o autor, a distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal, quando se entende que esta pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa em cada unidade federada (2005, p. 477).

Arretche, mais na linha da ciência política, especifica duas das muitas vertentes da autonomia: a política e a fiscal. O autor explica que a ausência de qualquer uma delas impede que os governos estaduais e municipais adotem uma agenda própria, colocando-os na dependência do Executivo federal (2004, p.20). Possuir autonomia política e fiscal significa para os governos subnacionais ter um governo próprio, com representantes escolhidos diretamente pelos habitantes daquele território. E, por serem governos legitimados pelo voto, devem ter liberdade para legislar os assuntos jurisdicionais, bem como a liberdade e capacidade para alocar e administrar os recursos públicos a eles pertencentes (sejam oriundos de arrecadação própria ou de transferências), com independência.

Somente a partir da Constituição da República de 1988 é que os municípios passam a ser considerados como entes autônomos, tal como os governos estaduais. Embora houvesse a separação territorial em União, estados e municípios, e a repartição de recursos entre estes governos, não havia a separação de poderes entre as três instâncias. Assim, os municípios não possuíam autonomia político-institucional, se não em termos formais, devido às garantias constitucionais e aos princípios federativos.

2.3.3 Os entes municipais na Constituição de 1988

A Federação brasileira, com a promulgação da Constituição de 1988, passa a representar um dos expoentes dentre os países federalistas no que tange à autonomia das comunidades territoriais. Em face da nova ordem constitucional, os municípios são chamados a assumir de forma mais efetiva responsabilidades perante a população. Os elementos introduzidos constituem a formação de uma estrutura nominal *sui generis* no tocante à posição dos municípios no sistema federativo. Cria-se uma grande polêmica doutrinária em torno da matéria, dado que esse novo arcabouço não condiz com os padrões definidos na teoria geral do federalismo e tampouco com desenhos existentes dentre as principais federações do mundo (PIRES, 2005, p. 64).

Entendimentos diversos são defendidos pelos doutrinadores, instituindo-se duas correntes distintas, uma a favor e outra contra a inclusão dos municípios no rol dos entes federados.

A primeira corrente, composta pelos constitucionalistas Bastos, Horta, Ferrari e Santana, e pelo administrativista Hely Lopes Meirelles, sustenta uma interpretação mais extensiva do artigo 1º da Constituição, que afirma: “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Assim, reconhecem-se as peculiaridades de Federação brasileira, diferenciada acentuadamente do modelo federal dominante ao alçar o município à condição de entidade soberana, tendo em vista as atribuições a ele concedidas, embora apontem a contradição lógica na solução constitucional adotada. Horta (*apud* PIREs, 2005, p. 67) ainda justifica o status atribuído ao ente local da seguinte forma: “A inovação da Constituição adveio da atração sugestionadora do movimento municipalista, que rompeu o quadro da lógica constitucional e erigiu o Município autônomo em componente da República Federativa”. Portanto, os municípios na Federação brasileira, para Ferrari, são considerados como “unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira,” limitada pela Constituição da República e pelas Constituições dos estados onde se situam.

A segunda corrente conta com Baracho e Silva, que se baseiam no modelo tradicional de federalismo. Entendem que o federalismo, em sua essência, não aceita o município como elemento constitutivo, haja vista as duas características fundamentais já apontadas acima:

autonomia das entidades federadas e sua participação na formação da vontade dos órgãos federais e nas suas decisões. Logo, para eles, o município, ao não ter voz e vontade no Congresso Nacional, ao não possuir um Poder Judiciário e ao prever a vinculação direta do local ao ente regional, permitindo a intervenção do Estado nos municípios e afastando a vinculação destes com a União, encerra qualquer possibilidade acerca de um entendimento diverso.

Silva (2005, p. 474-475) rebate explicitamente o entendimento defendido pelo administrativista Hely Lopes Meirelles de que o município adquire o *status* de ente de terceiro grau, indispensável ao sistema federativo brasileiro vigente, com o argumento de que este ente apenas adquiriu autonomia político-constitucional, e não é tal característica que lhe permite assumir a posição de entidade federativa. Historicamente, não existe federação de municípios; apenas federação de estados, sendo estes essenciais ao conceito.¹⁸

Embora defenda a não-inclusão do ente local como membro federado, como explicitado acima, Silva deixa margem ao leitor para entender que o paradigma de federação não foi aplicado ao caso brasileiro, com a seguinte afirmativa: “não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas” (2005, p. 475). E, ainda acrescenta, no sentido de uma aceitação dessa nova posição dos municípios: “em que muda a federação brasileira com o incluir os municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios”.

Santana coloca na pauta de discussão o argumento das peculiaridades existentes na estrutura interna de cada estado federal. No Brasil, tais particularidades são “notas definidoras dos contornos da nossa fisionomia federativa; são especificidades do ser-federativo-pátrio” (PIRES, 2005, p. 67).

¹⁸ Vale citar o argumento de José Afonso da Silva: “Não é uma união de Municípios que forma uma federação. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado? Dizer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. [...] A intervenção neles [municípios] é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continua a ser divisão político-administrativas dos Estados, não da União. Se fossem divisões político-administrativas dos Estados, cujo território é integralmente repartido entre os seus Municípios? Ficariam sem território próprio? Então, que entidades seriam os Estados?” (2005, p. 474-475)

Não há como negar as inovações de tratamento dispensadas aos municípios, as transformações fisiológicas do modelo federativo adotado pelo Estado brasileiro e as repercussões práticas que enfatizam o distanciamento do modelo tradicional, sobretudo no que tange ao ente local. Este, de fato, foi enaltecido na estrutura do federalismo, por meio da distribuição de competências e de responsabilidades na provisão dos serviços públicos. Para a maioria dos autores de várias áreas de estudo, os municípios são considerados entes federados, tal como os estados. No próprio campo jurídico, esta tese é reforçada por ser a própria matriz constitucional que define sua autonomia em face de certas matérias, não cabendo ao Estado-membro qualquer interferência.¹⁹

Enfim, todas as transformações foram no sentido de destacar a responsabilidade dos municípios. Eles passam a se enquadrar no plano de reconstrução do federalismo, com a (re)definição de autonomia e competências, a fim de construir um arcabouço propício ao desenvolvimento do processo de descentralização fiscal e administrativo. Porém, gerando impactos e conseqüências, ressoam na própria sobrevivência do regime federativo brasileiro.

As relações intergovernamentais geradas no contexto do federalismo brasileiro e da descentralização, com forte caráter de municipalização, serão tratadas de forma mais detalhada no capítulo seguinte.

¹⁹ A não ser diante de princípios peculiares previstos no art. 29 da referida Constituição.

3. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

A literatura sobre relações intergovernamentais, descentralização e federalismo enfatiza a tensão existente entre níveis de governo, tanto em estados unitários como em estados federados. Essa tensão tem tendido a favorecer as unidades subnacionais, na medida em que muitos países com diferentes características culturais, sociais, políticas e econômicas têm, cada vez mais, adotado medidas visando à maior descentralização de seus governos e instituições (Celina Souza, p. 1).

3.1 Aspectos gerais

Discutir a descentralização implica compreendê-la como um conceito multidimensional, multifacetado (PRUD'HOMME; SHAH 2004, p. 63; SILVA; COSTA, 1995, p. 262), por ser expressão utilizada para designar fenômenos diversos (SILVA; COSTA, 1995, p. 262), muitos dos quais não vinculados diretamente à questão federal – por exemplo, na relação entre Estado intervencionista e Estado liberal (SOARES, 1997, p. 8). Assim, este conceito deve ser mais bem esclarecido.

São duas as principais formas de distribuição de competências: desconcentração e descentralização. A diferença está na pessoa para quem será distribuída a competência.

A desconcentração é a forma de distribuição de competências na mesma pessoa jurídica. Ou seja, ocorre a distribuição de forma interna. Isso é que justifica a forma de organização hierárquica da administração pública, semelhante à uma pirâmide, cujo ápice é o chefe do Executivo. Existe entre os diversos órgãos que compõem a estrutura governamental executiva uma relação de coordenação e de subordinação.

A descentralização é a “distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica” (DI PIETRO, 2005, p. 361). Silva e Costa (1995, p. 263) completam o conceito afirmando que a “descentralização significa um processo de redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades; enfim, poder político-econômico, em cada formação social específica”.²⁰ Os dois autores continuam explicando que a redistribuição pode acontecer entre esferas governamentais, entre poderes e entre o Estado e a sociedade.

²⁰ Este mesmo conceito foi citado por Rui de Britto Álvares Affonso como sendo de R.J. Bennett, *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a post-welfare agenda*. Oxford, Clarendon press, 1990, capítulos 1 e 2.

Di Pietro situa a descentralização em duas dimensões macro: política; e administrativa, esta última subdividida em: territorial, por serviços e por colaboração.²¹ Entende-se por descentralização política aquela em que cada ente exerce atribuições que não decorrem do ente central, e sim da Constituição. A descentralização administrativa ocorre quando as atribuições que o ente descentralizado exerce decorrem do ente central. Normalmente, combinam-se as duas modalidades, outorgando aos entes locais certas competências que podem exercer com autonomia e outras em que a competência é concorrente, implicando a subordinação das leis locais às leis federais. Este é o caso do Brasil.

3.2 Contexto

A Constituição da República de 1988 expande e consolida o processo de descentralização, que já estava em andamento desde os fins da década de 70. Distribuem-se certas competências aos governos subnacionais – tributárias e provisão de certos serviços públicos –, embora outras tenham sido mantidas sob a responsabilidade privativa da União. Para o momento que se segue – no plano político, a redemocratização e no plano econômico, a ocorrência de crises sem precedentes acarretando estagnação, superinflação, queda da carga tributária etc. –, a descentralização de competências se faz imprescindível. Na perspectiva política, as motivações são respaldadas na relação espúria entre autoritarismo e a centralização, cujos antônimos são a democracia/liberalismo e a descentralização. Dessa relação estabelecida pelo senso comum é possível perceber a justificativa de um consenso em torno da descentralização como mecanismo eficaz para a manutenção da democracia (SILVA; COSTA, 1995, p. 267, ARRETCHE, 1996, p. 45). A descentralização territorial, a política e a econômica eram defendidas em nome do federalismo e da democracia, uma vez que as três designações – descentralização, democratização e federalização – eram praticamente sinônimas.

Esse cenário mostrou-se decisivo para o aumento no plano social das demandas da população, quer pela maior liberdade de expressão no advento da democracia, quer pelo aumento das taxas de desemprego e empobrecimento da população, que se vê obrigada a valer-se dos

²¹ Territorial é aquela em que o ente local é dotado de personalidade jurídica própria e possui delimitação geográfica, mas seu poder é exercido subordinando-se ao poder central. Por serviços, é que ocorre quando o Poder Público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica distinta e lhe atribui titularidade e a execução de determinado serviço. É o que ocorre com a criação de autarquias. Por colaboração, quando por contrato administrativo se transfere a execução de determinado serviço à iniciativa privada, conservando o Poder Público a titularidade do serviço (DI PIETRO, 2005, p. 361-365).

serviços oferecidos pelo Estado, não sendo mais capaz de arcar com todas as suas despesas familiares, notadamente com ensino e saúde (AFONSO, 1995b, p. 316). Ademais, a nova Constituição, ao ampliar o rol dos direitos sociais, seja enquadrando-os como políticas universais, seja como constitucionalização dos direitos fundamentais de terceira geração²², complementa o argumento de que a descentralização é a opção mais adequada ao Estado para responder ao alargamento das suas responsabilidades, uma vez que este se apresenta como mecanismo mais seguro, eficaz e passível de maior controle popular, sobretudo por ser a antítese do modelo anterior.

O perfil de intervenção estatal do governo militar, "centralizado, fragmentado organizacionalmente, iníquo, e excludente" da população mais pobre (SILVA; COSTA, 1995, p. 267), reflete-se no panorama da prestação de serviços e, por conseguinte, na execução das políticas públicas. Os serviços prestados apresentavam problemas de cobertura, distribuição, equidade, justiça social, eficiência, qualidade, rigidez, clientelismo, entre outros fatores negativos que logo são associados a centralização, a carência de transparência e de controle social e, claro, a práticas não-democráticas de decisão (ARRETCHE, 1996, p. 44 e 51).

Essa discussão está compreendida no contexto da Reforma do Estado, que visa introduzir novas formas de gestão governamental, implicando a superação do modelo burocrático-weberiano. De acordo com Abrucio (1999, p. 4-5), a descentralização dos serviços públicos, especialmente para a administração local, é um dos pilares de transformação dos procedimentos da administração pública moderna, uma vez que representa um fortalecimento à

²² Os direitos fundamentais tutelados pela Constituição de República são classificados pelos doutrinadores e, mesmo, pela jurisprudência em gerações de direitos, que se mostram frutos de momentos históricos, econômicos e sociais distintos. Os direitos da primeira geração estão ligados ao liberalismo e vinculados à liberdade e à individualidade do cidadão, também chamados de "direitos negativos". Os direitos da segunda geração têm como marco inicial a **Declaração dos Direitos do Homem**, promulgada em 26 de agosto de 1789, embora tenham se feito presentes apenas nas Constituições mexicana, soviética e de Weimar, no período que antecede a Primeira Grande Guerra. Eles introduzem regras de direitos econômicos, sociais e culturais, educacionais e de saúde, sob a proteção dos valores de igualdade e de cidadania, voltando-se, portanto, para o homem-social, denominados, também, de direitos positivos. Os direitos de terceira geração têm objetivos mais amplos, direcionados para a tutela dos direitos difusos, que visem ao desenvolvimento do homem e à garantia de sua dignidade e cidadania, em um ambiente social. Destacam-se a atuação do ser humano na sociedade e a sua qualidade de vida, relacionadas aos sentimentos de solidariedade e sociabilidade. Nesse quadro estão os direitos ambientais, os direitos dos consumidores, os direitos de privacidade, os direitos de intimidade etc..

Como o Direito evolui com a sociedade, já existe a preocupação com os avanços das ciências, nos campos da informática (Era Digital), da biodiversidade, da transformação do código genético, da clonagem, etc., áreas que possivelmente irão compor o rol de normas da quarta geração.

democratização do Poder Público ao aproximar as decisões das necessidades do cidadão. Apenas quando efetivamente a transferência do poder se faz permeável às demandas da sociedade, mediante participação no processo de decisão, é que a descentralização, enquanto processo político-administrativo, é fator de democratização. Em tese, significaria o aumento da eficiência e efetividade, além do favorecimento da *accountability* e da transparência governamental, uma vez que a descentralização é uma estratégia na qual são criadas ou concretizadas as instituições que viabilizam a participação popular (ARRETCHE, 1996, p. 46).

Essas mudanças têm por finalidade adequar o Estado à nova realidade que se apresenta,

[...] na qual os governos terão menos recursos e poder e enfrentarão uma realidade social mais complexa em que os atores serão mais autônomos e fluídos [...] E para atingir este fim, os governos terão que otimizar seus recursos, estabelecer parcerias com a comunidade, com o mercado e com o Terceiro Setor, descentralizar tarefas, aumentar sua capacidade de regulação econômica e modificar a forma de provisão dos serviços públicos, principalmente na área social (ABRUCIO, 1999, p. 5).

Mesmo diante da necessidade imposta pela Reforma do Estado, em uma fase de redemocratização, no primeiro momento, as expectativas em torno da descentralização foram contrariadas, ao manter-se representadas pela "exacerbação dos elementos cartoriais e clientelistas de nosso sistema político que o autoritarismo não logrou eliminar" (ABRANCHES *apud* ARRETCHE, 1996, p. 53). Em tempos de universalização promovida pela Carta Constitucional, também a capacidade institucional e administrativa dos estados e municípios, imagem do continuísmo de período anterior, mostra-se limitadora do processo de descentralização democrático.

Somente na fase posterior, quando se percebe a necessidade de redesenhos profundos no Sistema de proteção social (educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação), é que se concretiza a implantação do programa de descentralização, com a paulatina transferência de atribuições para os níveis subnacionais, embora haja significativa variação no alcance desse processo conforme a área da política (ARRETCHE, 1999, p. 111).

Estão postos os argumentos e o contexto em que a sustentabilidade do processo de descentralização encontra respaldo nos planos político e social, faltando discutir os limites

impostos pela questão financeira. Não há como discutir o financiamento governamental sem discutir o sistema federativo de partilha adotado após os esforços empreendidos pelos governos no sentido de promoverem a descentralização fiscal, com a reforma constitucional de 1988, que transformou o país em uma das federações com mais elevado nível de autonomia orçamentária para os governos subnacionais (AFONSO *apud* PRADO, 2003, p. 41). Garantir a autonomia orçamentária para estados e municípios mostra-se fundamental para a concretização da independência decisória dos entes federados, uma vez que o sistema tributário centralizado na esfera federal implicava vinculação de grande parte das transferências²³ realizadas para os governos subnacionais a itens de despesa previamente definidos pela esfera transferidora, reduzindo, portanto, a autonomia daqueles na decisão de alocação de seus recursos financeiros. Logo, para que os governos subnacionais fossem responsabilizados de forma mais efetiva pelo atendimento das demandas sociais, fez-se necessário garantir sua autonomia mediante o fortalecimento de sua capacidade de financiamento, ampliando e redesenhando a descentralização fiscal/tributária, alterando, por consequência, as bases do sistema federativo.

3.3 O sistema federativo de partilha

A Federação tem como um dos seus baluartes fundamentais o poder de instituir e arrecadar tributos próprios. Não se pode falar em uma efetiva autonomia dos diversos entes que constituem a Federação se houver dependência econômica e financeira. A definição de parâmetros eficientes para essa estruturação se mostra, no entanto, extremamente complexa, devendo acomodar uma multiplicidade de demandas que têm que ser minimamente satisfeitas, para que garantir a sustentabilidade do sistema e a unidade da federação.

Reconhecendo a Constituição de 1988 a importância da independência financeira como condição para uma convivência saudável em um sistema federativo, a repartição de competência tributária, na temática da partilha de competências em geral, foi amplamente detalhada.

²³ Parte das transferências automáticas e quase a totalidade das transferências negociadas estavam vinculadas

O sistema de partilha tradicional

A Constituição, ao adotar uma discriminação exaustiva, dota cada um dos membros integrantes da Federação de uma competência tributária privativa ou exclusiva, que implica, em última instância, a individualização dos tributos (BASTOS, 1995, p. 125). Atribuiu-se às unidades nacionais competências tributárias, cabendo-lhes, nos limites da própria Constituição, o poder de instituir gravame sobre aquelas situações discriminadas como de sua competência, e não sobre outra situação ou atividade que não a delimitada pela individualização do tributo.

É também a Constituição que outorga a um ente a participação na arrecadação efetuada por outro. Portanto, há diferença entre arrecadação e partilha no sistema federativo fiscal brasileiro. Regra geral, a própria Constituição da República é que define a quem pertence o produto da arrecadação dos seus tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições e impostos extraordinários), bem como institui a repartição de receitas, tornando possível que uma das pessoas do direito público – União, Estados e Municípios – participe do produto da arrecadação da outra (BASTOS, 1995, p. 136-137). Este é o sistema de transferências intergovernamentais, que tinha por finalidade inicial compensar estados e municípios pela redução no seu poder de tributar (LAGEMANN, 1995, p. 332), embora hoje seu principal objetivo seja promover a equalização fiscal instituída ainda na Reforma Tributária de 1967, gerando a desconcentração regional e intra-regional (DAIN, 1995, p. 357).

Logo, regime fiscal federativo tenderá a eficiência quanto maior a adequação entre encargos governamentais e as competências tributárias, segundo as atribuições de cada nível governo. Desta forma, os encargos transferidos aos governos subnacionais definiriam o montante de recursos necessários para o financiamento das atividades sob a responsabilidade de cada ente federado, montante este formado pela tributação própria e pelo sistema de partilhas. Esse seria o “desenho ideal”, que por diversos fatores – especialmente, pela desarticulação no processo de

descentralização fiscal e de encargos, e disparidade inter-regional –, não se aplica à situação brasileira, se colocando como desafios a serem enfrentados pela Federação como condição *sin qua non* para sua continuidade.

No entanto, antes de iniciar a discussão acerca dos desafios impostos a sustentabilidade da Federação pela descentralização fiscal, faz-se necessário compreender como está estruturado o atual sistema de partilha federativo.

3.3.1 A reforma tributária de 1988 e o atual sistema de partilha

3.3.1.1 Antecedentes históricos

O sistema tributário brasileiro até os anos de 1930 manteve praticamente a mesma estrutura da vigente no império, tendo no imposto sob importação a principal fonte de receitas públicas. Com a Constituição de 1891 foi introduzido o regime de separação de fontes tributárias, determinando a competência da União e a dos estados. A União coube o imposto de importação, os direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo, de correios e telégrafos federais. Aos estados foram concedidos os impostos sobre exportação, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre transmissão de propriedade e sobre indústrias e profissões, além das taxas de selo, correios e telégrafos sob competência estadual. Estes entes federados poderiam também criar outras receitas tributárias (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 240-241).

Com a Constituição de 1934, os impostos internos sobre produtos passaram a predominar. Os estados recebem a competência para legislar sobre o imposto de vendas e consignações, tornando-se sua principal fonte de receita, e aos municípios é concedido o poder de decretar alguns tributos, dentre eles os impostos sobre indústrias e profissões e o imposto predial, que se mostraram os mais importantes no agregado orçamentário dos governos locais. A Constituição de 1937 trouxe pequenas alterações para o sistema tributário do período, com destaque para a perda de competência privativa dos estados na tributação do consumo de combustíveis de motor de explosão e dos municípios na tributação da renda das propriedades rurais. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 240-241).

A Constituição de 1946 trouxe alterações importantes ao sistema tributário, especialmente para os municípios que tiveram ampliado sua competência tributária com a

inclusão mais dois impostos – selo municipal e indústria e profissões (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 240-241). Além disso, institucionalizou-se um sistema de transferências intergovernamental, com a criação do primeiro programa de ajuda federal sistemática aos municípios²⁴, representado por ensaios muito incipientes de redistribuição promovidos com o IR e o Imposto sobre consumo da União. Os demais tipos de transferências²⁵ eram destinados às estatais estaduais e previam a partilha simples, sem qualquer objetivo redistributivo, tendo um forte caráter de devolução tributária e vinculada.

Com a EC 18/65, o sistema tributário brasileiro passou a ter uma orientação fortemente descentralizadora. Gradativamente, porém, foi alterando-se, até concentrar o controle de recursos e sua alocação no âmbito federal. A Reforma Tributária de 1967 foi um dos mecanismos usados para introduzir várias transformações importantes no sistema tributário, dentre as quais a centralização da arrecadação no Governo Federal e, em função desta, a criação de um amplo sistema de transferências redistributivas com a finalidade de compensar as perdas geradas pela centralização das competências tributárias, sendo este tipo de transferência encabeçado pelos Fundos de Participação (PRADO, 2003, p. 49-51).

Nesse contexto, também se definiu, de forma inovadora, a competência do principal imposto de consumo, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), para os entes estaduais, não obstante estes fossem limitados pelo governo central, para evitar que os estados utilizassem o imposto como instrumento de política econômica em detrimento da arrecadação. Os dispositivos institucionais criados para inibir o comportamento predatório dos estados não foram preservados. Atualmente, convive-se com os problemas decorrentes da “guerra fiscal”.

Ao definir a competência tributária do ICM para os estados, também ficou definido que 20% da arrecadação do imposto seria partilhada com as unidades municipais, segundo o critério de devolução tributária. Ou seja, o imposto seria devolvido aos municípios na

²⁴ Destinavam 10% da arrecadação dos impostos sobre renda para a distribuição em partes iguais aos municípios. Juntamente com este, foi definido que os estados deveriam devolver aos municípios 30% do excesso da arrecadação local do IVC em relação às receitas municipais. A partir de 1961, houve a ampliação dos percentuais de distribuição do IR, passando para 15%, e a definição de que 15% do Imposto de Consumo seria destinado aos municípios. (ARAÚJO *apud* PRADO, 2003, p. 49)

²⁵ Eram transferidos os impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica, minerais e serviços de telecomunicações.

proporção do VAF²⁶ gerado em seu território. Somente em 1980, quando se determinou que 25% da Cota-parte do ICM que pertence aos municípios seria distribuído segundo critérios definidos por lei estadual, é que se abriu a possibilidade de cada estado introduzir um componente redistributivo no cálculo do rateio.

Pouco tempo após a criação do ICM, criou-se, pelo Decreto-Lei 999/69²⁷, a Taxa Rodoviária Única (TRU), de competência federal. Era mais uma medida que demonstrava a alta concentração tributária nesse nível de governo.

Aos municípios restaram apenas o imposto sobre serviços e o sobre propriedade, ambos de produtividade restrita, principalmente para os pequenos municípios. Portanto, a estrutura de financiamento municipal dependia, para sua complementação, dos dois principais fluxos de transferências: o ICM e o FPM, o primeiro essencialmente devolutivo e o segundo de natureza redistributiva. Esse caráter redistributivo objetivava fornecer aos municípios, sobretudo os pequenos, uma capacidade mínima de gastos, utilizando como critério de distribuição a população local.

No final da década de 1960 e em grande parte da década de 1970, ocorreram modificações importantes para o FPM, o que deixa de ser um mecanismo de equalização orçamentária para tornar-se uma transferência com condicionalidades e vinculações que reduzem a liberdade orçamentária dos governos subnacionais para definir a alocação do recurso. O mesmo ocorreu com quase todas as receitas transferidas, estando elas vinculadas a alguma atividade específica. Ao longo dos anos de 1980, o sistema de partilha foi perdendo esse forte caráter de vinculação e diminuindo a centralização das decisões no Governo Federal, constituindo-se em um símbolo da reversão da centralização e do aumento do percentual da receita dos impostos destinados aos fundos de participação ocorridos em 1984. Outra medida também tomada nesse momento que significou a elevação das receitas estaduais foi a criação do Imposto sobre veículos automotores (IPVA), que surgiu com a EC 27/85²⁸, em substituição à TRU. Nessa fase, o Governo Federal já estava enfraquecido demais para atender aos diversos e divergentes interesses presentes na nação (PRADO, 2003, p. 49-67 *passim*).

²⁶ É um indicador que mede a movimentação econômica e financeira.

²⁷ Decreto-Lei 999, de 21 de outubro de 1969.

²⁸ Emenda Constitucional 27, de 28 de novembro de 1985.

3.3.1.2 As alterações trazidas pela Constituição ao sistema de partilha fiscal – a descentralização fiscal

Com a promulgação da nova Constituição, o sistema federativo fiscal passou por algumas transformações, decorrentes da nova postura assumida pelos governos subnacionais de serem efetivamente entes autônomos. Em resposta ao período anterior, de elevada centralização, a Constituição descentralizou atribuições e encargos, promovendo a redistribuição vertical de recursos e recompondo a autonomia subnacional.

O quadro 3.1 elenca a competência tributária concedida reforma tributária promovida pela Constituição de 1988 para cada ente da federação. Como estabeleceu a própria teoria tradicional das finanças públicas, coube ao governo federal a responsabilidade pela arrecadação de alguns impostos característicos, como sobre renda, o comércio exterior, os cuja cobrança exige certa centralização administrativa como o IR, e os que visam a regulação. Ao governo municipal coube assumir, basicamente, a cobrança de impostos sobre patrimônio físico e renda e serviços. À esfera intermediária – estados – coube a coleta de impostos sobre consumo e circulação de bens, além de impostos sobre transmissão *causa mortis* e doação, e o imposto sobre propriedade de veículos automotores (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 251)

Além da redistribuição vertical ocorrida no âmbito das competências tributárias, também se processou a redistribuição vertical no campo das transferências intergovernamentais, especialmente em favor dos municípios, que atendeu tanto às regiões mais desenvolvidas, com a transformação do ICM em ICMS, pela incorporação dos impostos únicos (sobre combustíveis, energia elétrica, minerais, transportes e comunicações) e por sua manutenção como impostos de competência estadual, como as unidades de menor potencial tributário, que foram favorecidas pela progressiva ampliação dos percentuais destinados aos Fundos de Participação, que, em 1993, corresponderam a 22,5% do IPI e do IR. Desde o início, o FPM destina uma parcela 86,4% aos municípios de determinado estado com exceção das capitais, 10% para as capitais e 3,6% para os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes, conforme Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. Entretanto, são utilizados coeficientes de participação divulgados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) segundo a população de cada município. Todos os municípios do interior são classificados entre o coeficiente 0,6 e 4,0, o que acaba por favorecer os pequenos municípios em detrimento dos médios e grandes (BRASIL, 2005b, p. 9-10). Fica claro

aqui que a intenção do FPM é, de fato, garantir recursos para os pequenos municípios, com base na suposição de que todos necessitem desse recurso, simplesmente porque são pequenos.

Quadro 3.1: Impostos constitucionais – CR/ 88

Natureza dos Tributos	União	Estados	Municípios
Impostos	Sobre importação de produtos estrangeiros - II;	Sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;	Sobre propriedade predial e territorial urbana
	Sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados - IE;	Sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação ICMS;	Sobre transmissão <i>inter vivos</i> - ITBI;
	Sobre renda e proventos de qualquer natureza - IR;	Sobre propriedade de veículos automotores;	Sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no Art. 155, II - ISS.
	Sobre produtos industrializados - IPI;	Sobre propriedade de veículos automotores;	
	Sobre propriedade territorial rural - ITR;		
	Sobre grandes fortunas, nos termos da lei complementar.		
Taxas	Exercício do poder de política Pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos e divisíveis;		
Contribuição de melhoria	Decorrente de Obras Públicas		
Outras contribuições	Contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.		

Fonte: Dados Básicos: Constituição da República Federativa do Brasil (1988) – Adaptação da autora.

De fato, dentre os municípios, os pequenos são aqueles que menos se beneficiam da competência tributária, uma vez que os principais tributos municipais têm características eminentemente urbanas, como propriedade predial e territorial urbana (IPTU), sobre transmissão *inter vivos* (ITBI) e sobre serviços de qualquer natureza. Assim, pela natureza desses tributos, não há como negar que as propriedades mais valorizadas e as atividades de serviços acabaram se concentrando nos grandes e médios centros e nas regiões mais desenvolvidas. (AFONSO; ARAÚJO, 2001, p. 5)

Outras receitas também passaram a fazer parte das receitas municipais, fruto das medidas adotadas pelo Governo Federal que tinham por objetivo reduzir os impactos negativos da tributação sobre a competitividade da produção, por meio de desoneração fiscal de produtos exportados, e os gastos em bens de capital. Essas receitas foram: o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-exportação), que redistribui 10% da arrecadação do IPI, de acordo com o montante das exportações de cada unidade da Federação, e a Lei Complementar 87/96, que completa a desoneração das exportações, ampliando-a para os produtos semi-elaborados e os primários, bem como para a aquisição de bens de capital. Estas são transferências que podem ser classificadas como “compensação tributária”. Logo, não tiveram o objetivo de promover a redução das disparidades intermunicipais.

Além dessas transferências, outras também fazem parte do sistema de partilha, dado que tanto a União quanto os estados repartem praticamente todas as suas receitas provenientes de impostos, conforme detalhado no quadro 3.2. Dentre os impostos compartilhados com a União estão o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto sobre Operações Financeiras incidente sobre o ouro comercializado como ativo financeiro (IOF-Ouro), que transferem, respectivamente, 50% e 70% do produto de suas arrecadações aos municípios. Do lado dos estados, os impostos compartilhados com os municípios são o IPVA, na proporção de 50%, e o ICMS, com 25%. Todas essas transferências são consideradas devolutivas, uma vez que são distribuídas na proporção do que foi coletado no território municipal. (PRADO, 2003, p. 49-67 *passim*).

A Constituição de 1988, ao consolidar a descentralização de receitas e encargos para os entes municipais, tornou imprescindível o incentivo dos entes municipais à adesão no processo de descentralização das responsabilidades. A criação de receitas específicas para a aplicação em determinadas áreas foi o mecanismo mais eficaz encontrado. Assim, conservou-se do período anterior uma única vinculação relevante sobre as transferências intergovernamentais, a qual diz respeito aos 25% que devem ser gastos com educação pelos entes locais, devendo esse percentual incidir também sobre as receitas tributárias próprias.

Quadro 3.2: As principais transferências constitucionais e legais

Transferências Constitucionais e Legais		
Da União para os Estados	Da União para os Municípios	Dos Estados para os Municípios
Fundo de participação dos Estados e Distrito Federal - FPE; (1)	Fundo de participação dos Municípios; (2)	25% do ICMS;
Imposto de renda e proventos de qualquer natureza, cíclico na fonte, pagos pelos Estados, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;	Imposto de renda e proventos de qualquer natureza, cíclico na fonte, pagos pelos Municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;	50% do IPVA;
20% sobre imposto ainda não-cumulativo e não tenham fato gerador ou base de cálculo dos já discriminados;	50% do produto da arrecadação do ITR;	25% do IPI recebido da União em função das exportações de produtos industrializados;
10% do IPI, proporcional ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;		2,5% do IPI-exportação recebido pelos Estados;
30% do IOF - ouro será destinado ao Estado de origem;	70% do IOF - ouro será destinado ao município de origem	
Royalties (minerais, petróleo, gás)	Royalties (minerais, petróleo, gás)	
Transferências diretas do FNDE	Transferências diretas do FNDE	Transferências diretas do FNDE (3)
Sistema único de saúde	Sistema único de saúde	Sistema único de saúde
Lei Kandir	Lei Kandir	
FUNDEF (4)	FUNDEF (4)	FUNDEF (4)

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, STN, Souza (2006, p.133) – Adaptação da autora

Notas: (1) Este fundo é formado por 21,5% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.

(2) Mesma formação do FPE e mesma proporção.

(3) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. "É uma contribuição social, prevista no artigo 212, § 5º da Constituição Federal, que serve como fonte adicional de recursos do ensino fundamental público, permitindo às três instâncias do Governo o investimento em programas, projetos e ações que qualifiquem profissionais da educação e estimulem alunos a permanecerem em sala de aula" (SEE-MG).

(4) O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n. 2.264, de 27 de junho de 1997. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos estados e municípios à educação. Com a Emenda Constitucional 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o governo estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

Com a criação do SUS²⁹ e do Fundef³⁰, são retomadas as **transferências setoriais vinculadas**, mas com uma roupagem nova, que tem por finalidade não limitar a autonomia municipal quanto a sua capacidade de gastos mínimos nessas atividades, uma vez que cobre áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento de todo cidadão. Embora sejam receitas que não interferem diretamente na alocação dos recursos públicos, por se destinarem a dois setores específicos, são fundamentais na composição da receita municipal, sendo grandes incentivadores da adesão das unidades locais à descentralização das políticas públicas, uma vez que fornecem um aporte de recursos suficientes para atender ao básico nesses setores, liberando a receita local para aplicação em outras áreas. Em sua essência, esse dois fundos são muito diferentes. O SUS é um sistema de transferência de recursos federais e estaduais para o financiamento da saúde no âmbito local, segundo critérios de distribuição que consideram a população a atender e os diferentes custos de serviços. Por essas características, acaba tendo uma baixa capacidade redistributiva. O Fundef, por sua vez, é um sistema de redistribuição horizontal entre os municípios de um mesmo estado. Atua sobre dois fluxos. No primeiro momento, deduzem-se de algumas transferências (ICMS, IPI-exportação, FPM, Lei Kandir) 15% para compor um Fundo estadual, cujo valor será distribuído de forma que cada município disponha do mesmo montante *per capita* por aluno. No segundo, caso os recursos disponíveis no Fundo estaduais não sejam suficientes para alcançar o *per capita* estabelecido por matrícula, o Governo Federal entra com um fluxo adicional para complementar, ocorrendo nesse momento uma redistribuição nacional de recursos, que, segundo Prado (2003, p. 61), reduz efetivamente as desigualdades interestaduais, proporcionando a equalização horizontal da capacidade de gastos em educação intra-estadual.

Por fim, há as transferências *ad hoc*, que correspondem àquelas repassadas pela União aos governos subnacionais, de acordo com critérios mais subjetivos, que levam em conta a capacidade de negociação dos governos requisitantes na arena política. Esses repasses normalmente não são regulares e são transferidos para uma finalidade específica, como os convênios, por exemplo. Dada a natureza destas transferências discricionárias, que resultam segundo Prado (2003, p. 47) “do processo orçamentário anual dos governos de nível superior” e não guardam qualquer correlação com os fluxos de transferências legais, deveriam assumir caráter complementar e auxiliar às transferências legais. No entanto, não é essa a posição

²⁹ Criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990.

³⁰ Criado pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996.

assumida por essa receita, pelo contrário, o que se percebe é que as transferências negociáveis são repassadas sem que haja critérios objetivos e claros que definem sua distribuição entre os governos subnacionais. A ausência dessa objetividade é indicativo do repasse de recursos instáveis, obtidos mais pela força política do que pela própria necessidade financeira de suplemento e de ajustamento emergencial e de curto prazo, como sugeriu Prado (2003, p. 47).

Assim, a estrutura fiscal criada para a realização das transferências *ad hoc* gera problemas para o sistema federativo de fiscal tanto nessa perspectiva como no seu financiamento com base nas contribuições sociais, alternativa escolhida pela União para o desequilíbrio fiscal gerado pela descentralização promovida em favor dos governos estaduais e municipais.

3.3.2 Os desafios a sustentabilidade da descentralização para os governos subnacionais

O modelo de descentralização operado no país não contou com uma descentralização planejada de encargos. A reforma tributária promovida pela Constituição de 1988 descentralizou as competências tributárias, especialmente em valor dos entes locais, ampliando também seus encargos, e por conseqüência sua participação na capacidade de gastos. Os estados também expandiram suas receitas com a ampliação da base de incidência do ICMS com a inclusão dos impostos únicos, considerando que antes eram de competência da União. Esta, por sua vez, teve reduzida sua receita disponível, não apenas pela perda de poder de arrecadação, como também pelo aprofundamento das transferências intergovernamentais. Giambiagi e Além (2001, p. 254) explicam a situação da União:

A Constituição de 1988 reduziu os recursos disponíveis para a União, através do aumento das transferências tributárias e da limitação de suas bases impositivas, sem prover, ao mesmo tempo, os meios, legais e financeiros, para que houvesse um processo ordenado de descentralização dos encargos.

Serra e Afonso (1999, p. 6) explicam que no início dos anos 80, no auge da centralização financeira, o governo central respondia por quase 70% do gasto público nacional e da receita tributária disponível (receita após transferências constitucionais), contra uma participação inferior a 60% em 1960. Ao contrário do que se imagina, quando a Assembléia Constituinte iniciou seus trabalhos os recursos já não estavam tão concentrados na União, decrescendo para um pouco menos de 60%.

Essa proporção manteve-se no início da década de 90, apesar do crescimento da arrecadação tributária direta e dos recursos tributários disponíveis, em valores absolutos e relativos, para estados e municípios, que, juntos, passam a responder por pouco mais de 30% da receita nacional. Após a divisão do “bolo” tributário nacional, com as repartições constitucionais devidas, em 1995, os recursos ficam assim distribuídos: 58% para a União, que perdeu quatro pontos percentuais, 26% para os estados, mantendo o mesmo patamar, e 16% com os municípios, ampliando fortemente a sua fatia, que antes correspondia a 11% (AFONSO, 1995b, p. 317), mantendo-se assim até 2003, após pequenos declives ocorridos nos fins da década de noventa (AFONSO *apud* SOUZA, 2004, p. 9).

Esse acréscimo, em linhas gerais, não se deu apenas em virtude da autonomia concedida pela Constituição da República, outorgando competência incidente sobre bases econômicas sólidas e abrangentes, e concedendo toda liberdade para exercer as funções, mas, principalmente, pela intensificação do sistema de transferências intergovernamentais.

A União reagiu à perda de receita fazendo uso de seu privilégio constitucional, criando as contribuições sociais, que pioraram a qualidade da tributação com a reintrodução de impostos de natureza cumulativa, como a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) em 1989, o aumento da Cofins (cujo nível inicial era de 0,5% e alcançou o patamar de 3,0% em 1999) e do IOF e a criação do IPMF/CPMF. A Cofins, por exemplo, dado seu ótimo desempenho arrecadatório, é tida como uma das principais receitas da União (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 256).

Todas essas transformações, somadas ao aumento da competência tributária, especialmente para os governos subnacionais, resultaram no aumento da carga tributária (CT). Em 1988, a CT nacional correspondeu a 22% do PIB, elevou-se para 30,5% em 1990, resultado atípico, em virtude do Plano Collor, retornando para um patamar de 26% entre 1991 e 1993. Em 1994, com o Plano Real, eleva-se para 28% (AFONSO, 1995b, p. 317).

Dados mais atuais, demonstrados na tabela 3.1, permitem observar uma elevação contínua dos percentuais totais da CT em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) até 2003, em função das pressões fiscais exercidas pelo Governo Federal para a geração de superávits fiscais, que responderam pelo cumprimento dos compromissos assumidos interna e externamente a partir

de 1999. Contudo, em 2003 a CT cai 0,65% em relação a 2002, resultado “da combinação do crescimento, em termos reais, 0,54% do PIB e da queda real de 1,31% dos tributos arrecadados nos três níveis de Governo.” (BRASIL, 2004b, p. 1) Segundo a Secretaria de Receita Federal, a redução do montante de recursos que ocorre esse ano se deve, sobretudo, à redução da arrecadação do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ) e no Imposto sobre Produtos Importados (IPI), respectivamente, R\$ 4,15 bilhões e R\$ 2,99 bilhões, enquanto que as Contribuições – CSLL³¹ e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) –, ao apresentarem variação absoluta real positiva de, respectivamente, R\$ 1,85 bilhões e R\$ 1,76 bilhões, reduzem, apenas para a União, as perdas de receita registradas nas contas dos dois impostos (BRASIL, 2004b).

Em 2004 a CT volta a crescer, devido ao aumento registrado na Contribuição para Finalidade Social (Cofins), de cerca de R\$ 14,41 bilhões³², na Contribuição Previdenciária, de R\$ 6,15 bilhões, e no ICMS, de R\$ 7,79 bilhões. Já em 2005, a SRF explica o crescimento da CT não só pela manutenção dessas mesmas rubricas nos patamares de arrecadação de 2004, como também pela melhoria na arrecadação do IRPJ e da CSLL (BRASIL, 2005c; BRASIL, 2006).

Tabela 3.1: Distribuição do percentual da carga tributária bruta em relação ao PIB – 1995 a 2005

Esferas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
União	20,01	19,35	19,8	20,73	21,38	22,47	23,47	24,92	24,24	25	26,18
Estados	8,34	8,21	7,95	7,89	7,74	8,56	9,02	9,19	9,14	9,36	9,62
Municípios	1,39	1,4	1,34	1,28	1,2	1,47	1,53	1,5	1,53	1,52	1,57
Total	29,74	28,96	29,09	29,9	30,32	32,49	34,01	35,61	34,88	35,88	37,37

Fonte: Dados básicos: SRF – Adaptação da autora

Essas informações confirmam o que vários autores têm dito acerca da composição do orçamento da União. Os principais impostos componentes do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Participação dos Estados – o IR e o IPI – não vêm obtendo a atenção e – por que não dizer – o empenho necessário do Governo Federal, instância responsável por suas

³¹ O crescimento da CSLL pode ser creditado ao aumento da alíquota, de 12% para 32%, para as empresas prestadoras de serviços optantes pelo regime de tributação do lucro presumido. Já no caso do PIS, cuja legislação sofreu importantes alterações, o aumento, em grande parte, deveu-se à inclusão das importações na base tributável.

³² Grande parte do crescimento se deve à inclusão das importações na base tributável, com a finalidade primordial de proporcionar condições iguais entre os produtos nacionais e importados.

arrecadações, sofrendo quedas ao longo do tempo. Em contrapartida, a receita proveniente das contribuições sociais bate recorde de arrecadação ano após ano, mesmo sendo extremamente danosas ao sistema tributário, por se tratarem de tributos de natureza cumulativa ou em cascata.³³ A opção da União pelo aumento da participação das contribuições no seu orçamento em detrimento dos impostos compartilhados expõe sua preocupação para a formação dos superávits exigidos como condição para o ajuste fiscal e cumprimento dos encargos da dívida externa, uma vez que a receita proveniente das contribuições refere-se a recursos não-compartilhados com as demais esferas.

A importância atribuída pela esfera federal às contribuições enfraquece ainda mais o sistema federativo fiscal vigente, cujas bases iniciaram-se com a Constituição de 1946, compostas por transferências intergovernamentais e por competência tributária sobre certos impostos.³⁴ Isso porque, embora a estrutura fiscal outorgue poder de instituir gravame, de legislar sobre determinados tributos e de receber recursos de acordo com os critérios definidos no sistema de partilha, as contribuições acabam por constituir uma estrutura paralela, que compromete a própria sustentabilidade do processo de descentralização. Parte significativa das contribuições são recursos negociáveis, repassados aos entes locais/regionais com provisões vinculadas e sujeitas a revisões anuais, prejudicando a estabilidade das políticas públicas. O aumento das transferências negociadas *ad hoc* representou o acesso aos recursos por alianças voláteis, o que repercutiu na qualidade dos serviços oferecidos. Tal situação impôs retrocessos ao processo de descentralização, na medida em que fragiliza os governos (regional/local), retirando do seu controle administrativo um dos fatores determinantes na provisão dos serviços públicos: os recursos financeiros.

A descentralização, ao estar baseada financeiramente no sistema de partilha "tradicional", gerando relações estáveis provenientes das transferências constitucionais, tem nos recursos das contribuições uma receita instável, que, além de distorcer a equalização fiscal

³³ A cumulatividade dos tributos onera as exportações e os bens de capital, aumenta a carga tributária sobre os produtos nacionais, compromete a competitividade dos produtos nacionais com os similares importados, cria ineficiência no sistema produtivo e dificulta a harmonização dos tributos brasileiros com os de seus parceiros comerciais (VARSAÑO, 1996, p. 16).

³⁴ Segundo Lagemann, desde 1934, "os municípios passaram a ter competência própria (impostos de licença, imposto predial e territorial urbano [IPTU], imposto sobre diversões públicas, imposto cecular sobre a renda de imóveis rurais e taxas)" (1995, p. 331).

promovida pelo sistema de partilha, não permite a continuidade de atividades e projetos elencados pelos governos que dependem de seu financiamento. Sem a garantia da ininterrupção dos recursos, as condições mínimas de autonomia e independência financeira para prover os serviços públicos universais podem ser comprometidas.

Ainda nos anos 90, o cenário econômico também se mostra um fator de retrocesso à descentralização, ao ser marcado pelo baixo dinamismo ocasionado pela abertura do mercado à competição estrangeira, o que frustra as expectativas em relação aos ganhos de receita que a descentralização tributária proporcionaria, impedindo estados e municípios de exercerem inteiramente a autonomia teoricamente concedida pela descentralização política e fiscal. A escassez de recursos, atrelada à autonomia política e financeira concedida aos entes federados e à ausência de uma instância coordenadora dos conflitos federativos, contribuiu para o surgimento de um comportamento não cooperativo entre as jurisdições por recurso e/ou prestígio. A mais conhecida disputa interjurisdicional é a “guerra fiscal”, em que os governos lançam mão de sua autonomia fiscal para conceder benefícios a empresas contribuintes em troca de investimentos em seus territórios. Essa competição é bastante nociva para os governos que competem, pois serve apenas para exacerbar as heterogeneidades regionais/locais, inibindo o surgimento de estruturas mais duráveis de cooperação, tendo em vista a perda de legitimidade das arenas institucionalizadas de negociação.

É nesse sentido que se traz ao debate a relevância para os governos subnacionais das transferências intergovernamentais, mostrando-se imprescindível à manutenção dos gastos, especialmente no âmbito municipal. É importante ressaltar, entretanto, que tais transferências representam mecanismos institucionalizados de redistribuição da receita tributária disponível para as regiões e localidades menos representativas em termos populacionais e de riqueza, visando garantir o equilíbrio federativo entre as unidades subnacionais.

Para a grande maioria dos governos locais (os menores e mais pobres), o repasse do FPM é a principal fonte de ingresso de recursos, devido aos seguintes fatores: o cálculo para sua distribuição favorece essa categoria de municípios³⁵; “consenso” acerca da baixa capacidade arrecadatória para gerar recursos próprios; e destaque atribuído ao Valor Adicionado Fiscal

³⁵ Do FPM, 10% são transferidos às capitais, 86,4% aos municípios do interior e 3,6% aos municípios com mais de 156.216 habitantes.

(VAF) no cálculo do rateio do ICMS³⁶, que acaba por fazer retornar o imposto ao município onde foi gerado, representando a principal forma de ingresso para os municípios mais desenvolvidos.

Na perspectiva orçamentária, os fins dos anos 90 foram marcados por maior regulamentação tanto em termos fiscais como para as políticas sociais (definição de percentuais de recursos destinados às principais áreas sociais), que enrijeceram e restringiram os orçamentos públicos, afetando um dos mais importantes instrumentos de exercício do poder político de qualquer governo. Foram introduzidas regras pesadas, visando à austeridade fiscal nos três níveis de governo, impondo punições administrativas e criminais aos responsáveis pelos possíveis descumprimentos. O ajuste fiscal passa a ser tido pelo Governo Federal e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) como requisito fundamental à estabilidade e à geração de resultados primários superavitários, direcionados ao pagamento de encargos da dívida.

Até a estabilização da moeda, em 1994, as dificuldades financeiras eram enfrentadas com o imposto inflacionário, que consistia no postergamento dos gastos – congelamento dos salários e atraso de pagamento de fornecedores –, e com a indexação das receitas à inflação, possibilitando o ajustamento das contas fiscais. Com a moeda estável, restabeleceu-se a pressão sobre os entes subnacionais, que foi minimizada pelos atrasos dos pagamentos e pela obtenção de empréstimos bancários a juros elevados, prática que ficou conhecida por “antecipação de receitas futuras”. A manutenção das altas taxas de juros por parte do Governo Federal deteriorou ainda mais as contas fiscais dos governos estaduais e municipais, cujas receitas se mostravam insuficientes para cumprir com os compromissos, fazendo aumentar ainda mais o déficit, ao passo que suas próprias contas foram resguardadas pelo aumento da carga tributária com contribuições sociais. A crise econômica que atingiu os países asiáticos e a Rússia foi outro fator exógeno que afetou negativamente a economia brasileira e, por conseguinte, reduziu a capacidade arrecadadora dos estados e municípios, inibindo a provisão dos serviços.

Para evitar problemas com a estabilidade monetária, o Governo Federal renegociou as dívidas estaduais de forma a não comprometer o cumprimento das metas fiscais estabelecidas no acordo do Governo Federal com o FMI, culminando na Resolução 78/98, do

³⁶ Segundo definição constitucional, cerca de 75% do recurso pertencente aos municípios serão distribuídos de acordo com o VAF.

Senado, que fez uma série de restrições a novos empréstimos³⁷, expressando o aumento do controle sobre o endividamento dos estados.

Desse modo, a política macroeconômica aplicada pelo Governo Federal se mostra como fator inibidor do processo de descentralização, na medida em que a deterioração das contas públicas reforça a incompatibilidade entre recursos e encargos, tornando as receitas advindas da descentralização tributária insuficientes para bancar as despesas com a provisão dos serviços.

Além desse fator danoso, deve-se considerar o papel desempenhado pelo Governo Federal nesse processo, ou melhor, não desempenhado. Esperava-se da União a articulação e a coordenação da política de descentralização. Porém, o que ocorreu foi a perda paulatina de sua capacidade de construir estratégias consistentes de descentralização das competências das três esferas de governo, necessárias ao avanço do processo.

Logo, as conseqüências dessa nova fase democrática-descentralizadora não foram apenas, como chegam a sustentar muitos analistas, o enfraquecimento demasiado da União e o superfortalecimento dos estados, mas também a irracionalidade desse processo, cujo ápice foi a Constituição de 1988. Esta não conseguiu delimitar minimamente a esfera de atuação dos três níveis territoriais de poder (União, Estados e Municípios) e, muito menos, consolidar uma estrutura institucional federativa capaz de dar expressão aos interesses territoriais e processar seus conflitos.

De acordo com Silva e Costa, a postura da União foi:

[...] ora assumindo uma posição defensiva e de manutenção da capacidade de intervenção em determinados setores, ora assumindo uma posição de desmontagem abrupta dos mecanismos de ação existentes em outros, o fato é que a União não foi, na grande maioria das vezes, o centro de comando e articulação de um processo que segue trajetória muito particular, dependendo do setor que se examine (1995, p. 268).

Afonso (1995b, p. 318) é mais radical, ao afirmar que a União sequer comprometeu-se com o programa de descentralização. Efetivamente, a descentralização não foi

³⁷ Proíbe novos empréstimos de qualquer tipo aos estados que apresentassem um déficit primário no período de doze meses anterior à aplicação, reduz as margens de endividamento e aplicação, e promove redução gradual da proporção dívida/receita.

encarada e utilizada como instrumento de política econômica, como vem ocorrendo em muitos países em desenvolvimento.

Assim, como não haveria de deixar ser, decorre dessa ausência de coordenação do processo a descentralização indiscriminada e irracional, que “não consegue delimitar minimamente a esfera de atuação dos três níveis territoriais de poder (União, estados e municípios) e, muito menos, consolidar uma estrutura institucional federativa capaz de dar expressão aos interesses territoriais e processar seus conflitos” (SOARES, 1997, p. 116).

Somente em meados dos anos de 1990 é que a União passou a assumir uma postura diferente, após o Executivo federal ter passado por um período de dificuldades políticas no que se refere ao seu desempenho como coordenador do programa de reformas estruturais, reiterando, dessa forma, sua deslegitimação enquanto instância reguladora das disputas nacionais. Fica explícito o paradoxo entre a opção de expansão do Estado via fortalecimento institucional e administrativo dos níveis municipal e estadual e necessidade de um Governo Federal forte para conduzir e comandar o rearranjo das novas estruturas político-institucionais do Estado, portando-se como instância maior para dirimir conflitos (ARRETCHE, 1996, p. 54).

Nessa nova fase, o Governo Federal vem delegando às esferas subnacionais, no escopo das competências comuns, funções expressivas na gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social, (ARRETCHE, 1999, p. 115), lembrando, obviamente, a participação predominante, quando não exclusiva, dos entes locais na gestão da política de educação fundamental e pré-escolar, conservação do patrimônio histórico e cultural, e políticas de planejamento urbano, que englobam o transporte coletivo e regulamentação do uso e ocupação do solo (SOUZA, 2006, p. 131).

Entretanto, em um Estado Federativo, a autonomia – prerrogativa dos membros de uma Federação – deve ser levada em conta nesse processo. Segundo Arretche (1999), não é suficiente a simples saída da União da gestão das políticas públicas; é preciso, dada a independência fiscal e política, que os governos subnacionais queiram assumir de maneira “espontânea” as responsabilidades sobre a gestão dessas políticas, pois as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais e estaduais estabeleçam sua própria agenda na área social (ARRETCHE, 2004, p. 20). Nessa forma de organização

territorial, as instâncias subnacionais, dotadas de autonomia política e fiscal (como é o caso brasileiro), somente assumem tarefas na gestão de políticas de três formas: iniciativa própria; adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo; ou expressa imposição constitucional. Quando a política pública é de iniciativa de uma instância mais abrangente, dado o princípio da soberania, estados e ou municípios assumem a gestão das políticas sob a prerrogativa da adesão. Para tanto, necessitam de incentivos e cálculos de custo-benefício fiscal e político, deduzidos do processo de barganha federativa (ARRETCHE, 1999, p. 114-115).

3.4 Federalismo e descentralização

O sistema federal tem como premissa para sua manutenção não somente o pressuposto da democracia, mas também o equilíbrio e a harmonia entre centralização e descentralização política territorial, ou seja, entre as forças centrípetas e centrífugas. Nesse sentido, a contradição entre centralização e descentralização prende-se à dimensão política, que permite diferenciar a Federação de outras formas de organização territorial (Soares, 1997, p. 8). Contudo, o federalismo não pode ser definido apenas do ponto de vista da descentralização, por ser um objeto complexo, permitindo a sua análise sob diversos ângulos – “‘unidade’ *versus* ‘diversidade’, ‘poder local’ *versus* ‘poder geral’, ‘união’ *versus* ‘autonomia’” (AFFONSO, 1999, p. 32).

A relação que se estabelece entre federalismo e descentralização refere-se às intensas alterações que ocorrem na natureza das relações intergovernamentais, que, de forma explícita ou, mesmo, implícita, estão direcionadas para a recuperação das bases federativas. Essa foi a principal função das transferências governamentais, primeiro passo do processo de descentralização fiscal iniciado ainda no período militar. O mesmo ocorre com os fundos públicos, mecanismo utilizado do governo central para soldar, articular e organizar interesses diversos, especialmente para uma Federação assentada em uma base socioeconômica e política tão heterogênea como a brasileira.

Não há como negar que o movimento descentralizante mais recente caracterizou-se pelo reforço da Federação (AFFONSO, 1999, p. 34; PIRES, 2005, p. 82) e que torna um imperativo para sua conservação e a do processo de descentralização a cooperação

intergovernamental (seja pelo lado da tributação, seja pelo lado das políticas públicas), embora em um formato diferente, em que cabe ao governo central a regulação dos conflitos nacionais, a indução das políticas e o auxílio técnico-financeiro. A ausência de um Governo Federal interessado em coordenar tal processo dificulta o estabelecimento de mecanismos eficazes de articulação e coordenação dos entes subnacionais, levando, por exemplo, à guerra fiscal (SILVA; COSTA, 1995, p. 272) e à carência de estratégias bem-sucedidas de indução no sentido de obter a adesão dos governos locais (ARRETCHE, 1999, p. 112).

Caberia à União exercer o papel de articuladora dos interesses comuns, “contrariamente às teses que advogam a redução do escopo de atuação do governo federal, o sucesso da descentralização depende – isso sim – de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo” (ARRETCHE, 1996, p. 45), bem como das estratégias de indução especificamente delimitadas para delegar a outra instância de governo o encargo pela gestão das políticas (ARRETCHE, 1999, p. 112).

Desse modo, a descentralização foi uma estratégia adotada em resposta aos problemas que se apresentavam para o novo federalismo, condizente com paradigma dominante da Reforma do Estado, que Fiori (1994) e Almeida (1994), citados por Silva e Costa assim explicam: “No Brasil, o processo de descentralização esteve, no período recente, bastante condicionado pela democratização e pela crise fiscal e financeira de um Estado autoritário, no bojo de transformações da Federação brasileira” (1995, p. 267).

Sob a égide da Constituição, foi traçado o processo de descentralização como uma forma de fortalecer o sistema federativo, cuja indução das políticas e o financiamento federal mostram-se como fatores determinantes para que os governos locais assumam o papel de provedores de serviços sociais universais (SOUZA, 2006, p. 144).

Nessa perspectiva de respeito aos princípios federativos, Soares (1997, p. 61) sugere uma classificação para a descentralização: administrativa, fiscal e político-institucional. Esta sugestão servirá como base para a análise do objeto desta dissertação, ao fornecer os conceitos necessários à compreensão do fundamento que rege a dinâmica da autonomia financeira e administrativa para alocação dos recursos.

Nesses termos, a descentralização administrativa refere-se à competência administrativa própria de cada esfera de governo, que pode ser observada na própria Constituição, ou de forma mais apropriada, pela análise dos gastos, uma vez que se tem a expectativa de que no orçamento cada governo privilegiará as áreas que são de sua competência. A descentralização fiscal refere-se à parcela de recursos fiscais que cabe às unidades subnacionais que podem ser obtidas por meio da arrecadação própria de tributos ou da transferência intergovernamental. Logo, a “descentralização fiscal que equivale a autonomia fiscal das esferas subnacionais, não é a forma como são distribuídos os recursos fiscais (parcela de recursos que cabe a cada esfera de governo), mas a forma como são distribuídas as competências tributárias” (SOARES, 1997, p. 62). Por fim, a descentralização político-institucional expressa independência das instituições políticas dos governos subnacionais em relação ao poder central (SOARES, 1997, p. 65).

Prud'Homme e Shah oferecem pontos que servem para ilustrar a dimensão do que se entende por descentralização político-institucional:

Os procedimentos de votação e as regras eleitorais são igualmente importantes. Os prefeitos são eleitos para 3, 4, 5 ou 6 anos? Podem ser reeleitos, e por quantos mandatos? Os prefeitos também podem ser membros do Congresso nacional? Quantos ganham? Quem decide o valor dos salários? São eleitos diretamente pelo voto popular, ou por uma Câmara eleita? Essa Câmara é eleita por meio de um sistema proporcional, ou um sistema de maioria? As regras administrativas são outra área de importância. Há uma burocracia local competente? Ela é estável, ou muda com os políticos? A participação local é organizada sistematicamente? É uma prática disseminada? Qual o tamanho das jurisdições locais? As fronteiras dos municípios coincidem com as fronteiras das aglomerações socioeconômicas? Se não, quais os mecanismos existentes para a cooperação horizontal entre os municípios? As nomenclaturas e práticas contábeis são padronizadas, pela lei ou pela prática? Como se organizam a auditoria e o controle dos governos subnacionais? (2004, p. 64-65).

Essas colocações indicam que a institucionalização do ambiente político deveria ocorrer pela deliberação dos limites e prerrogativas dos entes federados na Constituição de determinado país e aplicar, pelo menos em tese, de maneira igualitária, a todo seu território. Isso porque a prática mostra que a normatização não garante o alcance igualitário das normas entre os entes. É neste aspecto que se torna extremamente complicado captar a descentralização político-institucional entre os mesmos, especialmente por não se tratar de um fenômeno quantitativo, mas sim qualitativo. Embora se reconheça a importância deste fator para a compreensão do processo

de descentralização fiscal e administrativo, ele não será um ponto tratado diretamente neste trabalho, dada a inexistência de informações acerca do relacionamento político-institucional entre as instâncias de governos.

Soares (1997, p. 117), a esse respeito, afirma: “a descentralização fiscal é condição necessária, mas não suficiente para garantir autonomia política das unidades federadas”, o que significa que esta autonomia requer a descentralização política, de forma que as esferas de governos, em um sistema federativo, possam despendar recursos com total independência, possuindo, portanto, autonomia fiscal e administrativa.

Afonso e Araújo (2001, p. 1) entendem, contudo, que é possível captar o grau de descentralização fiscal pela análise da participação dos entes subnacionais na receita e no gasto público e pela autonomia na condução das políticas típicas de cada esfera de governo.

Com base nesse cenário é que devem ser considerados os papéis de cada ente federado, observando as condições de cumprimento do arcabouço legal e definidor de competências e atribuições, limites e encargos. Conciliar a captação de receitas fiscais e sua alocação final no gasto público é o grande desafio do sistema federativo, que, para sustentar-se, exige forma mais eficiente de distribuição de encargos entre níveis de governo e um sistema de partilha de recursos que promova o ajustamento entre receitas e encargos, e busque a equidade entre os entes de um mesmo nível. Portanto, são estes pontos que, em conjunto, formam o arranjo federativo vigente no país, estando fortemente assentado no tripé da descentralização fiscal, administrativa e político-institucional, o qual após a Constituição de 1988 e suas emendas, assume um caráter fortemente de municipalização de receitas e responsabilidades administrativas.

À luz dessas considerações, cabe analisar a descentralização fiscal e administrativa, e suas implicações para o sistema federativo brasileiro, uma vez que todas as transformações ocorridas nessas duas esferas (fiscal e administrativa) devem levar em conta a redução das desigualdades entre as unidades federadas, buscando, assim, o equilíbrio federativo – condição fundamental para a manutenção do Estado federado. Mesmo reconhecendo o reducionismo intrínseco à análise fiscal e administrativa, acredita-se que seja possível extrair elementos que indiquem o caminho tomado pela Federação brasileira e os desafios na busca do maior equilíbrio entre entes federados.

4. A ESTRUTURA E O NÍVEL DE ARRECADAÇÃO DE RECEITAS DOS MUNICÍPIOS: DESIGUALDADES NA CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO

Desde a promulgação da atual Constituição Federal, em outubro de 1988, o processo de descentralização, em suas três dimensões – administrativa, fiscal e político-institucional –, passou por diversas etapas, algumas mais restritivas, outras mais amplas, no que se refere à transferência de competências e atribuições estabelecidas constitucionalmente, determinando, assim, os níveis de relacionamento intergovernamental. No Estado federativo brasileiro, estados membros e municípios são entes dotados de autonomia política e fiscal. Possuem, portanto, liberdade, nos limites estabelecidos pela Constituição, para definir as políticas públicas a serem implementadas em seu território.

Reconhecer essa capacidade implica respeitar as decisões políticas e administrativas que deverão ser tomadas em cada nível de governo, segundo suas características econômicas, políticas e sociais, sua capacidade administrativa e fiscal e suas preferências alocativas. Todos esses aspectos explicitam um contexto local ou, mesmo, regional, que, quando confrontado com outras realidades, reflete as desigualdades estruturais inerentes a cada governo, independente da esfera que ocupa.

O processo de descentralização é determinado não somente pela realidade intrínseca a cada localidade que recebe as novas atribuições, mas também, em grande medida, pela criação, por parte do Governo Federal, de uma estrutura institucional indutora da transferência dessas atribuições, tais como: regras constitucionais, desenho operacional de cada política social e existência de bases de financiamento sustentáveis que permitam aos governos subnacionais ofertarem adequadamente bens e serviços públicos. Arretche (1999, p. 115) esclarece que a adesão das instâncias locais de governo à transferência de atribuições dependerá da apuração dos custos e dos benefícios fiscais e políticos provenientes da decisão de assumir certa política, bem como dos recursos fiscais e administrativos com os quais podem contar as administrações locais para o desempenho de suas tarefas. Deve-se considerar, ainda, que o custo político fica mais alto quando se trata de políticas relacionadas a direitos universais, como saúde e educação.

A combinação de todos esses fatores significa, de um lado, o alargamento das responsabilidades dos governos locais na provisão das políticas públicas e, de outro, a

necessidade de assegurar os recursos e as capacidades administrativas e financeiras para que os municípios possam dar conta de suas novas atribuições. Isso constitui o principal risco à continuidade do processo de descentralização, especialmente em uma realidade marcada pela heterogeneidade e diversidade das bases econômicas e tributárias locais. Logo, cabe ao sistema de partilha de recursos a difícil missão de corrigir a desigual realidade social e regional, e redistribuir receitas entre os três níveis de governo e entre os governos de cada nível na medida dos encargos assumidos – questão vital para o equilíbrio federativo.

Nesse aspecto é que se torna relevante analisar a realidade fiscal-financeira do município, ente governamental mais frágil na relação federativa e, ao mesmo tempo, mais importante do processo de descentralização, uma vez que é a instância mais próxima da sociedade e responsável direta pela provisão da maioria dos serviços públicos. Porém, para atender às demandas sociais, há que se considerar a heterogeneidade das administrações locais, que refletem diferentes capacidades administrativas e financeiras.

Uma das preocupações da Constituição Federal de 1988 foi a de combinar o processo de descentralização das políticas públicas, então uma das principais reivindicações da sociedade, com o de descentralização tributária, para, mediante uma revisão do sistema de partilha, reduzir as desigualdades decorrentes da capacidade dos governos municipais de realizar gastos e, também, fortalecer as bases da federação. Tal objetivo não foi alcançado, pelas razões apresentadas nos capítulos anteriores, algumas das quais serão ressaltadas a seguir.

a) Ao decidir dar ênfase à exploração de impostos (IOF, por exemplo) e contribuições sociais não compartilhadas com estados e municípios, para recuperar as perdas que lhe foram impostas, o Governo Federal deu início, de um lado, ao enfraquecimento dos ganhos da descentralização tributária promovida pela CR 88 e, de outro, ergueu um sistema paralelo de transferências, assentado nas contribuições, com critérios e lógicas de rateio dos recursos distintos daquele das transferências constitucionais, que mais contribuiram para aumentar do que para reduzir essas desigualdades.

b) A ênfase na exploração das contribuições *vis-à-vis* os impostos tradicionais acabou produzindo, ao longo do tempo, o enfraquecimento (em termos relativos e, mesmo, absolutos, no caso do IPI) dos impostos – o IR e o IPI, este mais claramente – que alimentam o

principal fundo redistributivo dos municípios, o FPM. Para se ter uma idéia dessa participação no “bolo” tributário, em 1988 os dois impostos em conjunto respondiam por 30,5% da carga tributária, reduzindo para 23,4% em 1995 e 19,4% em 2000.

c) A revisão dos critérios de partilha de receitas, que seria essencial para ajustar o sistema de transferências aos objetivos pretendidos de maior equalização, foi transferida pela CR 88 para a responsabilidade de legislação infraconstitucional (ADTC, art. 34, §2º), sendo mantidos os critérios de repartição contemplados na Reforma Tributária de 1966/67, os quais já se mostravam, há tempos, inconsistentes para este objetivo. Como essa revisão terminou não sendo realizada até os dias atuais, o aprofundamento dos desequilíbrios federativos tornou-se inevitável.

d) O envolvimento compulsório dos governos estaduais e municipais no esforço de estabilização também contribuiu, de forma diferenciada, para o enfraquecimento de suas finanças: de um lado, por contemplar medidas que reduziram suas receitas – vg criação do Fundo de Emergência (FSE), em 1994, da LC 87³⁸, mais conhecida como Lei Kandir, em 1996, da compensação, via IPI, da cobrança do PIS e da Cofins sobre as exportações –; de outro, por ampliar, consideravelmente, suas responsabilidades na provisão de políticas públicas, com o avanço do processo de descentralização e a criação de instrumentos para o seu fortalecimento – vg a Lei n. 9.394³⁹, de 1996, o Fundef, de 1996, e a EC 29⁴⁰, da Saúde, em 2000.

e) A política macroeconômica de elevadas taxas de juros adotada, especialmente a partir da década de 1990, impactou negativamente suas finanças, aumentando consideravelmente o estoque de suas dívidas e comprometendo uma parte importante de suas receitas com o pagamento de seus encargos, o que limitou sua capacidade financeira na oferta de políticas públicas.

De fato, quando se analisam os dados contidos na tabela 4.1, extraídos do trabalho de Prado (2003, p. 104) constatam-se as grandes desigualdades relativas à capacidade do gasto orçamentário entre essas unidades, com os municípios de médio/grande porte, os que mais sofrem as pressões de demandas por serviços e equipamentos urbanos, apresentando-se em situação bem

³⁸ Lei Complementar 87 de 13 de setembro de 1996.

³⁹ Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

⁴⁰ Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000.

mais desfavorável do que os de pequeno porte, o que, do ponto de vista do equilíbrio federativo, representa inegável distorção.

Tabela 4.1: Classificação dos municípios do Brasil, por faixa de população, receita própria líquida e receita disponível em valores *per capita* – 2000

Faixas de população	Nº municípios Por faixa	População da faixa	Arrecadação total	Receita própria líquida	Receita disponível Interna	Receita disponível fora FPM (SUS total)	FPM total	Receita final
1 - até 5.000	1.327	4.477.160	16,2	129,8	187,3	262,7	321,8	596,9
2 - de 5.000 a 10.189	1.344	9.709.183	19,6	102,1	149,8	226,1	166,2	399,6
3 - de 10.189 a 16.980	1.030	13.456.903	18,3	85,5	126,8	209,2	132,8	348,7
4 - de 16.981 a 30.000	885	19.702.749	24,2	97,5	141,2	224,0	109,5	339,0
5 - de 30.001 a 50.940	402	15.276.012	32,9	103,2	145,7	231,6	86,0	323,0
6 - de 50.941 a 75.000	192	11.844.537	49,5	136,1	187,3	272,9	70,4	349,7
7 - de 75.001 a 101.216	102	8.731.588	52,4	147,5	204,2	285,8	61,6	352,3
8 - de 101.217 a 125.000	45	5.000.359	67,6	184,6	248,4	347,6	53,2	406,5
9 - de 125.001 a 156.216	36	4.964.890	75,0	188,1	250,3	337,1	58,5	402,1
10 - acima de 156.216	116	36.173.717	99,8	233,4	303,0	386,2	35,3	427,0
11 - CAPITAL	26	38.410.926	212,0	351,5	422,4	535,5	32,9	570,0
TOTAL BRASIL	5.505	167.748.024	89,4	196,3	254,4	344,7	76,2	425,9

Fonte: PRADO, Sérgio. Transferências Fiscais no Brasil: o lado "esquecido" da reforma tributária. In: PINTO, Márcio Percival Alves; JÚNIOR, Geraldo Biasoto. *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora Unicamp, 2006, p. 104.

A partir da segunda metade da década de 1990, sem a realização de uma reforma tributária de profundidade que enfrentasse o problema federativo e a estrutura das relações intergovernamentais, várias medidas passaram a ser adotadas, seja para "aliviar" as dificuldades financeiras dos governos subnacionais, seja para compensá-las por seu envolvimento em programas de responsabilidade do Governo Federal, seja, ainda, para garantir seu apoio à aprovação de projetos de interesse do último. Sobrepondo-se à antiga estrutura, que já se apresentava desequilibrada, essas medidas/mudanças, desde que assentadas nos mesmos critérios de distribuição de receitas, podem ter agravado a situação. Entre essas medidas e mudanças, cabe destacar:

- Criação de receitas:

- participação dos governos subnacionais na receita da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE);

- criação da contribuição sobre iluminação pública, derivada da transformação da taxa de iluminação.

- *royalties*

- Aumento e consolidação do Fundef e de outras transferências da área da educação, das transferências do SUS e de assistência social, que foram nesse trabalho classificadas como “transferências específicas”, por serem recursos vinculados a uma determinada finalidade.

- Ampliação da base de competência exclusiva, como o ISS.

Este trabalho tem por objetivo identificar as principais mudanças que teriam ocorrido na estrutura de receitas dos municípios neste período e descrever como essas impactaram sua capacidade de gasto orçamentário à luz da diversidade que apresentam, de modo a avaliar em que medida elas afetaram essa capacidade e contribuíram para aumentar ou diminuir esses desequilíbrios. Para essa análise, serão consideradas as transformações que se operaram no conjunto dos municípios brasileiros, comparando-as com aquelas ocorridas no universo dos municípios do estado de Minas Gerais.

Em primeiro lugar, analisam-se as principais alterações ocorridas na estrutura de receitas dos municípios no período de 2000 e 2005, com o propósito de desvelar tanto os componentes cuja participação que mais avançaram como fonte de receita como aqueles que nela perderam importância. Em seguida, com base na avaliação desses componentes considerados em termos de *per capita*, identificam-se aqueles que mais influenciaram e explicitar por que razão essas mudanças ocorreram. Por fim, extraem-se ilações sobre suas implicações para a questão federativa.

Os dados analisados correspondem à receita da administração direta municipal, levantados na base Finanças do Brasil (FINBRA), disponível no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para o período. Fez-se um esforço no sentido de compatibilizar as bases correspondentes com os anos, pois ao longo do período a base FINBRA passou por várias alterações nas classificações de receitas e despesas. Essa base apresentou ainda outro fator de limitação, que se refere à diferente cobertura dos dados em relação ao número tanto de municípios quanto da

população. A próxima seção dedica-se à demonstração da representatividade dos dados nas duas dimensões para os anos de 2000 e 2005.

4.1 O universo dos municípios pesquisados

A base de dados da STN a cada ano responde por um quantitativo diferente de municípios, assim como de população. Para evitar problemas de compatibilidade de dados, foram selecionados para compor a base de dados utilizada nesse trabalho os municípios que estavam presentes em 2000 e em 2005. Em Minas Gerais foram selecionados 654 municípios que correspondeu a 76,67% dos municípios do estado em qualquer dos anos, visto que no estado não houve nesse período emancipação municipal. No Brasil, no entanto, a cobertura variou. O grupo selecionado foi constituído de 4.067 municípios que, em 2000, correspondeu a 73,85% dos municípios existentes em território nacional, e em 2005 a 73,09%. (tab 4.2)

A tabela 4.2 também fornece a representatividade da cobertura por estrato de população, uma vez que os municípios serão agregados segundo essa classificação, para análises posteriores. Os estratos que apresentaram menor cobertura foram aqueles representados pelos pequenos municípios (estratos I e II), enquanto os médios (estratos III, IV e V) tiveram uma cobertura média e os grandes (estratos VI e VII) registraram as maiores coberturas. De fato, faz sentido essa representatividade, dado que são os entes municipais menores aqueles que têm maior dificuldade, seja técnica ou de infra-estrutura, para prestar tais informações. É interessante perceber que a representatividade da base diminuiu, ao invés de aumentar, como seria de esperar, tendo em vista o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que ressalta conceitos como *accountability* e transparência na gestão dos recursos públicos.

Em termos populacionais, os percentuais de cobertura foram melhores do que os apresentados para o universo de municípios, segundo o IBGE: 84,92% da população mineira em 2000, contra 85,05% em 2005. Para os municípios brasileiros, a representatividade da base foi de 82,42% em 2000, contra 82,25% em 2005. Novamente, a representatividade por estrato tende a ser tanto maior quanto maior for o porte populacional dos municípios. (tab 4.3)

Espera-se com este procedimento de compatibilizar, evitar as possíveis distorções relacionadas à composição do universo dos dois anos analisados, acreditando-se que, pela sua

Tabela 4.2: Representatividade dos municípios na base da STN, por estrato de população – Minas Gerais e Brasil – 2000 e 2005

Estrato de população (hab.)	Minas Gerais						Brasil					
	2000			2005			2000			2005		
	Universo (A)	Cobertura (B)	B/A	Universo (A)	Cobertura (B)	B/A	Universo (A)	Cobertura (B)	B/A	Universo (A)	Cobertura (B)	B/A
I. Até 10 mil	514	387	75,29	511	385	75,34	2637	1969	74,67	2.672	1962	73,43
II. De 10.001 a 20.000	173	129	74,57	163	122	74,85	1378	963	69,88	1.298	901	69,41
III. De 20.001 a 50.000	106	85	80,19	115	91	79,13	966	713	73,81	1.026	753	73,39
IV. De 50.001 a 100.000	37	33	89,19	38	34	89,47	302	231	76,49	313	237	75,72
V. De 100.001 a 200.000	13	11	84,62	13	10	76,92	117	95	81,20	130	102	78,46
VI. De 200.001 a 500.000	7	6	85,71	9	8	88,89	76	66	86,84	90	78	86,67
VII. Mais de 500.000	3	3	100,00	4	4	100,00	31	30	96,77	35	34	97,14
Total geral	853	654	76,67	853	654	76,67	5507	4067	73,85	5.564	4067	73,09

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA). Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Tabela 4.3: Representatividade da população na base da STN, por estrato de população – Minas Gerais e Brasil – 2000 e 2005

Estrato de População (hab.)	Minas Gerais						Brasil					
	2000			2005			2000			2005		
	Universo (A)	Cobertura (B)	B/A	Universo (A)	Cobertura (B)	B/A	Universo (A)	Cobertura (B)	B/A	Universo (A)	Cobertura (B)	B/A
I. Até 10 mil	2.735.206	2.037.045	74,48	2.742.311	2.045.779	74,60	13.847.314	10.158.224	73,36	13.975.458	10.178.263	72,83
II. De 10.001 a 20.000	2.434.755	1.808.370	74,27	2.299.726	1.723.336	74,94	19.572.740	13.628.926	69,63	18.679.159	12.938.837	69,27
III. De 20.001 a 50.000	3.075.372	2.477.508	80,56	3.330.200	2.673.179	80,27	28.865.147	21.288.565	73,75	31.001.201	22.786.013	73,50
IV. De 50.001 a 100.000	2.626.649	2.307.012	87,83	2.746.727	2.449.511	89,18	20.984.462	16.023.270	76,36	22.131.974	16.750.522	75,68
V. De 100.001 a 200.000	1.725.949	1.514.977	87,78	1.618.050	1.280.949	79,17	16.406.500	13.559.458	82,65	17.995.443	14.314.702	79,55
VI. De 200.001 a 500.000	2.029.256	1.782.410	87,84	2.445.273	2.133.901	87,27	23.222.173	20.434.749	88,00	27.629.437	24.093.522	87,20
VII. Mais de 500.000	3.277.948	3.277.948	100,00	4.055.163	4.055.163	100,00	46.974.518	44.923.372	95,63	52.771.592	50.438.489	95,58
Total geral	17.905.135	15.205.270	84,92	19.237.450	16.361.818	85,05	169.872.854	140.016.564	82,42	184.184.264	151.500.348	82,25

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA). Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

representatividade, ela fornece elementos confiáveis para avaliar as mudanças que teriam ocorrido na capacidade de gasto dos municípios e suas implicações para a questão federativa.

Para possibilitar as comparações entre os municípios mineiros e os brasileiros a análise que se realiza em seguida considera basicamente a evolução dos valores *per capita*.

4.2. As mudanças na estrutura de receitas dos municípios no período de 2000 e 2005

A tabela 4.4 apresenta as principais alterações ocorridas nas receitas correntes⁴¹ para o conjunto dos municípios mineiros e brasileiros no período de 2000 e 2005, em valores absolutos e em termos *per capita*. Em Minas Gerais, a receita corrente para os 654 municípios passou de R\$ 12,7 bilhões para R\$ 15,2 bilhões – crescimento de 20,28% –, enquanto para os 4.067 municípios brasileiros o crescimento foi de 16,74%, passando de R\$ 128,8 bilhões para R\$ 150,3 bilhões. Em termos *per capita* a receita corrente passou de R\$ 833,22 para R\$ 931,36 para o conjunto dos municípios mineiros, e para os brasileiros a evolução foi de R\$ 919,78 para R\$ 992,31. Verifica-se que os valores apresentados em Minas Gerais por habitante corresponderam, respectivamente, a 91% e 94% dos valores registrados para os municípios brasileiros nos anos de 2000 e 2005.

Tabela 4.4: Receita Corrente em valores constantes¹, em mil reais e em valores *per capita* – Minas Gerais e Brasil - 2000 e 2005

Receita Corrente	Em mil reais				Per capita			
	2000	2005	Variação (2000-2005)		2000	2005	Variação (2000-2005)	
			Absoluta	%			Absoluta	%
Minas Gerais	12.669.259,34	15.238.798,49	2.569.539,15	20,28	833,22	931,36	98,15	11,78
Brasil	128.783.785,26	150.335.760,17	21.551.974,91	16,74	919,78	992,31	72,54	7,89
(A/B)	0,10	0,10			0,91	0,94		

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA). Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

⁴¹ A receita corrente é apenas uma das categorias econômicas da receita orçamentária. A outra é a receita de capital. Estas são fontes instáveis de captação e geração de recursos, destinadas à cobertura das despesas de capital. Dada essa finalidade, não são utilizadas para a manutenção da máquina administrativa, muito menos como fonte segura de financiamento das políticas públicas locais. Desse modo, pela própria natureza desta receita, constata-se, na tabela 4.1, a sua inexpressividade na composição da receita orçamentária, seja para a realidade dos municípios de Minas Gerais, seja para a do Brasil. Conjugado a isso, também se verifica a volatilidade dessa receita, que ora corresponde a quase 5% da receita orçamentária, ora não passa de 1,5%, situação que também ocorre em valores *per capita*. Portanto, reconhecer a existência de vicissitude dessa ordem e excluí-las da análise significa reduzir os riscos de distorções provocadas por esta categoria econômica na capacidade de financiamento em favor de alguns municípios. É com base neste argumento que se justifica a ausência das receitas de capital das análises deste trabalho.

No caso do conjunto de municípios mineiros, o crescimento da receita corrente *per capita* (RCpc) foi impactado positivamente pelas receitas diversas (40,64%), pelo FPM (31,24%), pelo ICMS (8,84%), pelas transferências específicas (55,2%) e pelas novas receitas (28,39%), conforme pode ser visto na tabela 4.5. De outro, foi influenciado de forma negativa pelas receitas tributárias (24,92%), pelas outras transferências correntes (36,48%) e pelas outras receitas correntes (5,18%). Já para os municípios brasileiros, os únicos blocos de receitas que impactaram negativamente a RCpc foram o ICMS (21,91%), as outras transferências correntes (48,03%) e as outras receitas correntes (21,82%). Todas as demais influenciaram positivamente a RCpc, destacando-se as transferências específicas (88,10%), as novas receitas (36,30%) e as receitas próprias diversas (24,64%).

Tabela 4.5: Receita Corrente por blocos de receita, em valores constantes ¹ *per capita* – Minas Gerais e Brasil - 2000 e 2005

Receita Corrente	Minas Gerais				Brasil			
	Per Capita		Variação (2000-2005)		Per Capita		Variação (2000-2005)	
	2000	2005	Absoluta	%	2000	2005	Absoluta	%
Receita Tributária	150,20	125,74	(24,46)	(24,92)	202,75	193,96	(8,80)	(12,13)
Receita Própria Diversa	34,12	74,01	39,89	40,64	53,51	71,39	17,87	24,64
Receitas de Contribuição Sociais	5,51	22,24	16,73	17,05	14,60	19,51	4,91	6,77
Outras Receitas Próprias Diversas	28,61	51,77	23,16	23,60	38,91	51,87	12,96	17,87
FPM	172,30	202,96	30,66	31,24	143,88	162,67	18,80	25,91
ICMS	197,47	206,15	8,68	8,84	220,53	204,63	(15,90)	(21,91)
Transferências Específicas	147,27	201,45	54,18	55,20	139,80	203,70	63,90	88,10
Novas receitas	-	27,86	27,86	28,39	-	26,33	26,33	36,30
Outras Transferências Correntes	90,09	54,29	(35,80)	(36,48)	97,80	62,96	(34,84)	(48,03)
Outras Receitas Correntes	41,74	36,65	(5,09)	(5,18)	61,51	45,69	(15,82)	(21,82)
Subtotal (Valores em mil reais) (I)	833,22	931,36	98,15	100,00	919,78	992,31	72,54	100,00
Deduções do FUNDEF (II)	-	60,88	60,88	-	-	53,94	53,94	-
Total (Valores em mil reais) (III) = (I)-(II)	833,22	870,48	37,27	-	919,78	936,78	17,01	-

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA).
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: (I) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

Na seqüência, examinam-se, a partir destes blocos de receitas, aquelas que mais foram afetadas nesse processo de mudança e aquelas que foram responsáveis pelas alterações ocorridas na estrutura de financiamento dos municípios. Na análise serão considerados principalmente os indicadores *per capita*, uma vez que se pretende vislumbrar a situação dos municípios mineiros em relação aos brasileiros.

4.2.1 Receitas tributárias

Receitas tributárias são aquelas diretamente arrecadadas pelo governo local, provenientes da cobrança de impostos (IPTU, ISS, IRRF e ITBI), taxas e contribuições de melhoria. Percebe-se nitidamente a perda de importância dessa receita para os conjuntos de municípios. Em Minas Gerais, a receita tributária respondia por 18,03% da receita corrente em 2000, passando a uma participação de apenas 13,57%, em 2005, e para brasileiros passou-se de 22,04% para 19,55% da receita corrente (tab. 4.6).

O pior desempenho dos municípios mineiros também pode ser notada em termos *per capita*. Como mostra a tabela 4.7, enquanto as receitas tributárias *per capita* no Brasil foram de R\$ 202,75, em 2000, e de R\$ 193,96, em 2005, as dos municípios do estado foram de, respectivamente, R\$ 150,20 (74% do valor observado para o país), e de R\$ 125,74 (65% da média nacional). É possível notar ainda pela tabela 4.7 que a diminuição do valor *per capita* da receita tributária para os municípios do estado ocorreu em virtude de quedas ocorridas no IPTU, no ITBI e nas taxas, sendo que nos dois primeiros casos as perdas foram relativamente expressivas, correspondendo a, respectivamente 10,70% e 6,51%. No caso das taxas, o decréscimo de 57,57% em seu valor *per capita* foi consequência da publicação da EC 39, de 19 de dezembro de 2002, que transformou as taxas de iluminação pública em contribuição de iluminação pública, o que fez com que, a partir de 2002, tais valores passassem a ser classificados como novas receitas. O resultado dessas transformações foi que as taxas, sozinhas, impactaram negativamente a RCpc em 23% (ver anexo I). Observa-se, porém, que as receitas provenientes da cobrança do ISS, do IRRF e das contribuições de melhoria tiveram crescimento real em 2005 de 2,06%, 22,83% e 118,18%, respectivamente, e estes reduziram as perdas na receita tributária total. O aumento do ISS⁴² *per capita* foi proporcionado pelas alterações legais trazidas pela LC 116, de 31 de julho de 2003, que ampliou o “leque” de serviços prestados sob os quais incidiria o imposto. A ampliação das opções de serviços, embora tenha sido expressiva, não representou um grande crescimento na receita. Quanto ao IRRF, mesmo com o ajuste da tabela do IR em 2004, houve o crescimento da receita desse imposto para os municípios mineiros, reflexo, talvez, de um aumento na folha de

⁴² Com a entrada em vigor da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a partir de julho de 2007 poderá haver impactos negativos no tocante ao montante de recursos arrecadados de ISSQN, alterando, até mesmo, a estrutura de financiamento municipal, no sentido de colocar o IPTU como principal fonte direta de recursos municipais.

pagamento em relação à 2000. Por fim, o crescimento das contribuições de melhoria demonstra a maior preocupação dos governos locais em serem ressarcidos por investimentos públicos que beneficiam particulares.

No Brasil, as taxas também caíram em 2005, juntamente com ITBI, o IPTU e as contribuições de melhoria, correspondendo a perdas *per capita* de 29,14%, 11,20%, 6,87% e de 40,77%, respectivamente. Do lado das influências positivas, vale destacar o ISS e o IRRF, que cresceram, respectivamente, 5,91% e 3,64% em relação ao ano de 2000.

Tabela 4.6: Receita tributária em valores constantes ¹, em mil reais – Minas Gerais e Brasil - 2000 e 2005

Receita Corrente	Minas Gerais				Brasil			
	2000		2005		2000		2005	
	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)
Receita Tributária	2.283.861,97	18,03	2.068.342,77	13,57	28.389.010,26	22,04	29.384.436,88	19,55
<i>IPTU</i>	629.812,80	4,97	605.179,47	3,97	9.163.223,71	7,12	9.232.989,11	6,14
<i>ISS</i>	695.490,21	5,49	763.830,65	5,01	11.205.412,01	8,70	12.841.029,99	8,54
<i>IRRF</i>	183.861,50	1,45	242.903,81	1,59	2.274.986,49	1,77	2.551.137,45	1,70
<i>ITBI</i>	171.833,83	1,36	173.818,63	1,14	1.917.264,08	1,49	1.842.798,45	1,23
<i>TX</i>	599.557,00	4,73	274.728,17	1,80	3.679.217,68	2,86	2.821.052,78	1,88
<i>Contribuições de Melhoria</i>	3.304,63	0,03	7.882,04	0,05	148.906,28	0,12	95.429,09	0,06
Receita Corrente total	12.669.259,34	100,00	15.238.798,49	100,00	128.783.785,26	100,00	150.335.760,17	100,00

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA). Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

(2) Participação percentual das respectivas receitas na receita corrente total.

Tabela 4.7: Receita tributária *per capita* em valores constantes ¹ - Minas Gerais e Brasil - 2000 e 2005

Receita Corrente	Per Capita						(A)/(B)	
	Minas Gerais (A)			Brasil (B)			2000	2005
	2000	2005	Dif.	2000	2005	Dif.		
Receita Tributária	150,20	125,74	(16,29)	202,75	193,96	(4,34)	0,74	0,65
<i>IPTU</i>	41,42	36,99	(10,70)	65,44	60,94	(6,88)	0,63	0,61
<i>ISS</i>	45,74	46,68	2,06	80,03	84,76	5,91	0,57	0,55
<i>IRRF</i>	12,09	14,85	22,83	16,25	16,84	3,64	0,74	0,88
<i>ITBI</i>	11,36	10,62	(6,51)	13,69	12,16	(11,20)	0,83	0,87
<i>TX</i>	39,43	16,73	(57,57)	26,28	18,62	(29,14)	1,50	0,90
<i>Contribuições de Melhoria</i>	0,22	0,48	118,18	1,06	0,63	(40,77)	0,21	0,76
Receita corrente <i>per capita</i>	833,22	931,36	11,8	919,78	992,31	7,89	0,91	0,94

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA). Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

4.2.2 Receita própria diversa

No bloco das receitas próprias diversas, foram agrupadas aquelas geradas diretamente pelo município, mas não em função da arrecadação de impostos, e sim das receitas patrimoniais (resultado financeiro decorrente do patrimônio público, como receitas de bens móveis e imóveis, rentabilidade de aplicações financeiras e por participação societária), receitas agropecuárias (referentes às atividades ou explorações de produção vegetal e animal e derivados, beneficiamento ou transformações desses produtos), receitas industriais (decorrente de atividades industriais exploradas pelo ente público), receitas de serviços (aquela que provém da prestação de serviços de comércio, transporte, serviços hospitalares e congêneres) e receita de contribuições sociais (contribuições cobradas para o custeio da previdência social).

Em 2000, a receita de contribuições sociais para os municípios mineiros mostrou-se inexpressiva (0,66%) na receita corrente, estando abaixo da participação média observada para o conjunto dos municípios brasileiros (1,58%) (tab. 4.8). A partir de 2002, a situação se inverte, com os municípios mineiros superando o nível de participação dos municípios brasileiros, registrando um acréscimo na arrecadação desta receita de mais de 330% entre 2000 e 2005. Esse aumento também se confirma em valores *per capita*, cuja participação na variação da receita corrente *per capita* foi de 17,05% (tab. 4.9). A melhoria na arrecadação é consequência não só dos impactos gerados pela Reforma da Previdência implementada pela EC 41, de 19 de dezembro de 2003, como da própria expectativa criada em torno dela (para 2002), vindo estimular os municípios a constituírem seus sistemas próprios de previdência, além de regulamentar a cobrança de contribuições previdenciárias para inativos e pensionista.⁴³

No que se refere às receitas diversas, percebe-se sua significativa contribuição para o crescimento da receita corrente *per capita* entre 2000 e 2005, tanto para os municípios mineiros quanto para os brasileiros, com participações de 23,60% e 17,87%, respectivamente (ver anexo I). Destacam-se neste agrupamento de receitas as patrimoniais e as de serviços, que apresentaram melhores níveis de participações ao longo da série e, por consequência, são apontados, juntamente com as receitas de contribuições sociais, como responsáveis pelo bom

⁴³ Nos estados, no DF e nos municípios, 11% sobre a parcela que exceder R\$ 1.200, respeitando, assim, diferentes realidades salariais no setor público.

desempenho da receita própria diversa no crescimento da receita corrente, especialmente para os municípios do país.

Tabela 4.8: Receita própria diversa em valores constantes ¹, em mil reais – Minas Gerais e Brasil - 2000 e 2005

Receita Corrente	Minas Gerais				Brasil			
	2000		2005		2000		2005	
	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)
Receita Própria Diversa	518.926,22	4,09	1.223.492,28	7,95	7.492.660,54	5,82	10.815.242,37	7,19
Receitas de Contribuição Sociais	83.795,29	0,66	366.848,72	2,39	2.044.493,27	1,59	2.936.207,87	1,97
Outras Receitas Próprias Diversas	435.130,93	3,43	852.274,74	5,56	5.448.167,27	4,23	7.839.034,51	5,23
Receitas Patrimoniais	91.269,60	0,72	287.143,87	1,87	1.586.248,29	1,23	3.553.336,97	2,36
Receitas Agropecuárias	1.714,64	0,01	385,48	0,00	13.230,55	0,01	5.188,96	0,00
Receitas Industriais	101.285,91	0,80	73.426,08	0,49	1.582.953,86	1,23	199.623,32	0,13
Receitas de Serviços	240.860,78	1,90	489.319,31	3,20	2.265.734,56	1,76	4.100.885,25	2,73
Receita Corrente total	12.669.259,34	100,00	15.238.798,49	100,00	128.783.785,26	100,00	150.335.760,17	100,00

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA).
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

(2) Participação percentual das respectivas receitas na receita corrente total.

Tabela 4.9: Receita própria diversa per capita em valores constantes ¹ – Minas Gerais e Brasil - 2000 e 2005

Receita Corrente	Per Capita						(A)/(B)	
	Minas Gerais (A)			Brasil (B)				
	2000	2005	Dif.	2000	2005	Dif.	2000	2005
Receita Própria Diversa	34,12	74,01	39,89	53,51	71,39	17,87	0,64	1,04
Receitas de Contribuição Sociais	5,51	22,24	16,73	14,60	19,51	4,91	0,38	1,14
Outras Receitas Próprias Diversas	28,61	51,77	23,16	38,91	51,87	12,96	0,74	1,00
Receitas Patrimoniais	6,00	17,43	11,43	11,33	23,45	12,13	0,53	0,74
Receitas Agropecuárias	0,11	0,02	(0,09)	0,09	0,03	(0,06)	1,16	0,58
Receitas Industriais	6,66	4,56	(2,10)	11,31	1,32	(9,99)	0,59	3,46
Receitas de Serviços	15,84	29,76	13,92	16,18	27,07	10,89	0,98	1,10
Receita corrente per capita	833,22	931,36	98,15	919,78	992,31	72,54	0,91	0,94

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA).
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

4.2.3 Transferências intergovernamentais

Quanto ao FPM, percebe-se a grande importância dessa transferência para a estrutura de financiamento dos municípios mineiros, respondendo por aproximadamente 20% da receita corrente, conforme mostrado na tabela 4.10. Para o conjunto dos municípios brasileiros, a participação do FPM na receita corrente se conserva abaixo dos 16,5%, inferior à das receitas tributárias e à do ICMS. Essa constatação permite afirmar que, em média, os municípios do estado são mais dependentes do FPM do que os demais municípios do país.

Tabela 4.10: Transferências intergovernamentais em valores constantes ¹, em mil reais – Minas Gerais e Brasil - 2000 e 2005

Receita Corrente	Minas Gerais				Brasil			
	2000		2005		2000		2005	
	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)
FPM	2.619.902,47	20,68	3.263.711,36	21,79	20.145.043,77	13,64	24.645.165,00	16,39
ICMS	3.002.628,97	23,70	3.389.389,51	22,13	30.877.837,11	23,98	31.002.110,53	20,62
Receita corrente total	12.669.259,34	100,00	15.238.798,49	100,00	128.783.785,26	100,00	150.335.760,17	100,00

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

(2) Participação percentual das respectivas receitas na receita corrente total.

O FPM *per capita* apresentou no período crescimento real de 17,79% em Minas Gerais e de 13,07% no país, em média. Entretanto, esse crescimento não ocorreu linearmente, observando-se retrocessos em 2003 e 2004 nos valores dessa receita *per capita*. No primeiro ano, a retração da atividade, ocorrida no primeiro semestre, somente foi recuperar-se no segundo, em “conseqüência da queda nas taxas de juros e da melhoria das condições de liquidez”, resultando em um desempenho positivo do PIB de 0,5% (BRASIL, 2004b, p.1). Essa retração econômica tanto trouxe conseqüências para a arrecadação do ICMS, ao atingir o setor industrial, que não se recuperou junto com os setores de serviços e agropecuário, como influiu diretamente na arrecadação do IPI. A receita oriunda deste imposto foi ainda mais comprometida com a redução das suas alíquotas vinculadas à importação e daquelas relativas aos setores químicos e de metalurgia básica, gerando perdas aos cofres públicos de R\$ 2,99 bilhões. Ademais, a esta diminuição do IPI soma-se o crescimento negativo registrado no Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), da ordem de R\$ 4,15 bilhões, referente à perda na base de comparação em relação a 2002, que, naquele ano, contabilizava em sua arrecadação elevados valores, decorrentes do pagamento de saldos dos fundos de pensão (BRASIL, 2004b, p. 3-4).

Todas essas medidas fazem parte do modelo de política fiscal adotado pelo Governo Federal, que substitui, paulatinamente, impostos compartilhados de sua competência, tais como IPI e IR, pelas contribuições sociais, justamente por estas serem receitas não compartilhadas com estados e municípios. Assim, da combinação das perdas ocorridas no IPI e no IRPJ – recursos que formam o Fundo de Participação dos Municípios e o Fundo de Participação dos Estados – resulta o declínio real no volume do FPM para o conjunto dos municípios brasileiros de R\$ 4,01 bilhões e para os mineiros, de R\$ 550 milhões, em 2003.

Em 2004, a crise do FPM intensificou-se, reforçando a trajetória descendente. Mesmo diante de uma fase de recuperação econômica iniciada em 2004, que impulsionou tanto o IPI como o IRPF (assalariados), as medidas de desoneração do governo, bem como o montante recorde de restituições do IR, são as principais justificativas encontradas para a queda nas transferências do FPM naquele ano por entidades defensoras dos interesses municipais⁴⁴.

O ano 2005, portanto, foi de recuperação, com o FPM *per capita* subindo de R\$ 172,03 para R\$ 202,96 para os municípios mineiros e de R\$ 141,20 para R\$ 165,96 para os municípios brasileiros.

Outra importante fonte de receita é o ICMS, o imposto mais significativo do sistema federativo fiscal e a principal transferência estadual para os entes locais. Os valores de seus repasses responderam sempre por mais de 22% da receita corrente, independente do conjunto de municípios analisado, ora mostrando-se mais significativo para o conjunto dos municípios brasileiros (até 2002), ora sendo mais expressivo para os municípios do estado (a partir de 2003), mas sem apresentar grandes variações nos percentuais de participação. Não obstante as participações na receita corrente terem sido relativamente constantes para toda a série, houve momentos de crescimentos e momentos de decréscimos, que nem sempre coincidiram para os municípios do estado e do país.

As comparações em valores médios *per capita* permitem verificar em Minas Gerais variações negativas em 2002 (-5,55%) e 2003 (-5,45%), sendo que para o mesmo período o conjunto de municípios brasileiros apresentou um crescimento próximo de zero (0,11%), seguido por decréscimo da ordem de 6,98%. As perdas ocorridas nestes dois anos são reflexos das incertezas geradas no plano político em função das eleições parlamentares e presidenciais, que repercutiram no cenário econômico, com elevação do risco associado ao país e concomitante redução dos investimentos externos, desvalorização cambial e alta das taxas de juros. Como consequência, a economia cresceu pouco em 2002 e a inflação ultrapassou as metas colocadas, acarretando apreensão nos mercados e na sociedade, com elevação das taxas de desemprego⁴⁵ e estagnação do consumo das famílias, fatores que atingem diretamente a arrecadação do ICMS.

⁴⁴ A Confederação Nacional dos Municípios. Disponível em: < <http://www.cnm.org.br/> >. Acesso em: 27/07/07.

⁴⁵ A taxa de desemprego nos grandes centros urbanos passou de 6,2% em 2001 para 8,2% em 2002 (BRASIL, 2003, p. 2).

(BRASIL, 2003b, p.1-2) Em 2003, a situação não foi muito diferente – superação das metas de inflação, baixo crescimento econômico e elevadas taxas de juros (apesar da redução de quase 10% ao longo do ano) –, impactando negativamente a arrecadação do ICMS.

A partir de 2004, com a recuperação da atividade econômica nacional, devido à forte influência da melhoria no setor industrial em São Paulo⁴⁶, combinada com o aumento do nível de ocupação e a queda no contingente de pessoas desocupadas, criam-se condições que explicam parte do bom desempenho verificado em 2004, em comparação com a arrecadação de 2003, que foi o ano de menor arrecadação desde o início do Plano Real (BRASIL, 2005c, p. 3-4). Em 2005, a atividade econômica se mantém em alta, influenciando positivamente a arrecadação do ICMS, que contribuiu com R\$ 6,56 bilhões para o aumento da arrecadação tributária (BRASIL, 2006, p. 3). No entanto, quando se analisa a base de dados da STN, não se verifica esse aumento; muito antes pelo contrário, uma vez que há um decréscimo dos valores *per capita* de 5,01%, contra um crescimento de 6,79% para os mineiros. Nesses termos, é provável que o crescimento do ICMS tenha se concentrado em determinadas regiões do País, dentre elas o estado de Minas Gerais. E, por se tratar de um recurso que se mantém dentro do estado em que é arrecadado, os municípios mineiros apresentaram um crescimento de mais de 11% em relação a 2004, o que resultou na superação da média *per capita* nacional pela mineira.

Tabela 4.11: Transferências intergovernamentais *per capita* em valores constantes ¹ – Minas Gerais e Brasil - 2000 e 2005

Receita Corrente	Per Capita						(A)/(B)	
	Minas Gerais (A)			Brasil (B)			2000	2005
	2000	2005	Dif.	2000	2005	Dif.		
FPM	172,30	202,96	30,66	143,88	162,67	18,80	1,20	1,25
ICMS	197,47	206,15	8,68	220,53	204,63	(15,90)	0,90	1,01
Receita Corrente <i>per capita</i>	833,22	931,36	98,15	919,78	992,31	72,54	0,91	0,94

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA). Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

⁴⁶ O Estado de São Paulo merece destaque, por responder por aproximadamente 30% da arrecadação total de ICMS. Do ponto de vista da atividade econômica, os dados do IBGE apontam para expansão de 12,2% na atividade da indústria paulista nos primeiros dez meses de 2004 em relação ao mesmo período de 2003, com expressiva contribuição dos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital.

4.2.4 Transferências específicas

O bloco das transferências específicas é composto pelas receitas transferidas pelos Governos Federal e estadual para o financiamento de ações e serviços em áreas específicas, sobretudo aquelas elencadas como prioritárias no processo de descentralização. Tais transferências devem ser tidas como mecanismos de indução à adesão dos municípios ao processo de descentralização das políticas de saúde, educação e assistência social. Os convênios, em geral, também foram considerados como transferências específicas, por se tratar de um recurso vinculado e destinado a determinado fim, embora este não seja sempre voltado para a promoção de uma política social, como é o caso das demais transferências que compõem este grupo.

A importância dessas transferências para a receita corrente foi crescendo ao longo do período, mas para o conjunto de municípios mineiros ela se mostrou sempre mais significativa do que para os municípios brasileiros. Destacam-se neste grupo de receita as transferências do Fundef e da Saúde, que respondem, respectivamente, por 45,45% e 53,77% das transferências específicas dos municípios do estado em 2000 e, em 2005, por 47,87% e 38,28%. Dada a desagregação das receitas⁴⁷ – convênios em geral e assistência social –, bem como o fortalecimento dos repasses destinados à educação, modificou-se um pouco a estrutura interna das transferências específicas para o conjunto dos municípios.

No âmbito nacional, participações acima de 20% também só foram alcançadas a partir de 2002, quando ocorreram alterações na forma de exposição dos dados na base da STN, permitindo, assim, identificar os valores relativos às transferências de assistência social e convênios na classificação orçamentária, que antes eram classificados na categoria “Outras transferências correntes”. Portanto, de 2001 para 2002 as transferências específicas saltam de R\$ 134,55 por habitante para R\$ 196,98. Em 2003, o baixo desempenho econômico acaba afetando negativamente essas transferências, especialmente os convênios em geral e o Fundef. A redução dos valores destinados aos convênios ocorre em função da disponibilidade de recurso. Como não há norma legal que estabeleça um mínimo a ser transferido, nem vinculações com execução obrigatória, como ocorrerem com as despesas constitucionais e legais, este é um recurso fácil de

⁴⁷ Estas receitas eram classificadas até 2001 como “Outras transferências correntes”.

ser remanejado pelos entes transferidores. Logo, a destinação de recursos para essa categoria no orçamento está sujeita à existência de recursos posteriores ao cumprimento obrigatório, que, em um ano de queda na arrecadação, como 2003, provavelmente são os primeiros a ser remanejados, justificando, assim, os decréscimos nos valores médios *per capita* de 59,61% para o conjunto de municípios mineiros e de 59,21% para os municípios brasileiros. Já o Fundef, por tratar-se de um fundo financeiro de âmbito estadual, formado pela destinação de 15% de certas transferências municipais (ICMS, FPM, IPI-exportação e Lei Kandir) e posterior distribuição para todos os municípios⁴⁸, foi impactado diretamente pela redução na arrecadação das receitas que compõem o fundo, com queda de 12,16% nos valores *per capita* para os municípios brasileiros, fato que não foi verificado com os municípios de Minas Gerais, que, para o mesmo ano, apresentou crescimento em sua média – passando de R\$ 64,28 para R\$ 65,88 –, mas, ainda assim, mantém-se bem abaixo da média nacional, que foi de R\$ 87,46 e R\$ 84,17 por habitante, respectivamente. Em contrapartida, as contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social (Saúde, Assistência Social e Previdência) mantiveram-se crescentes⁴⁹, tendo em vista a alta exploração dessas receitas pelo Governo Federal, o que pode ser confirmado pela própria destinação das contribuições enquanto fontes de recursos para as transferências de saúde e de assistência social, receitas que apresentaram variação positiva nesse ano.

Enfim, quando se comparam 2000 e 2005, percebe-se que as transferências específicas foram as que mais contribuíram para o crescimento da receita corrente *per capita*: 55,20% e 88,10%, respectivamente. Como não poderia deixar de ser, tendo em vista o contexto de descentralização das políticas públicas, as maiores contribuições foram dadas pelas transferências de saúde e do FUNDEF.

⁴⁸ A distribuição é realizada conforme um coeficiente municipal, que leva em conta o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino, segundo o Censo escolar. Caso o valor distribuído por aluno não alcance o valor mínimo por aluno para o exercício, a União entra com recursos complementares.

⁴⁹ Especialmente a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), cujo crescimento CSLI. pode ser creditado ao aumento da alíquota, de 12% para 32%, para as empresas prestadoras de serviços optantes pelo regime de tributação do lucro presumido, e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), cuja legislação sofreu importantes alterações, cujo aumento, em grande parte, deveu-se à inclusão das importações na base tributável.

Tabela 4.12: Transferências intergovernamentais em valores constantes ¹, em mil reais – Minas Gerais e Brasil - 2000 e 2005

Receita Corrente	Minas Gerais				Brasil			
	2000		2005		2000		2005	
	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)	Em mil reais	% (2)
Transferências Específicas	2.239.525,08	17,67	3.330.080,80	21,63	19.573.804,10	15,20	30.860.492,42	20,53
<i>Saúde</i>	1.261.458,01	9,96	1.583.402,78	10,39	8.774.369,61	6,81	11.633.157,18	7,74
<i>Educação</i>	17.602,04	0,14	187.681,01	1,23	497.820,23	0,39	2.733.308,44	1,82
FUNDEF	960.465,04	7,58	1.243.180,45	8,16	10.301.614,26	8,00	13.918.482,03	9,26
<i>Assistência Social</i>	-	-	71.232,70	0,47	-	-	800.941,74	0,53
<i>Convênios diversos</i>	-	-	212.153,84	1,39	-	-	1.774.603,04	1,18
Receita corrente total	12.669.259,34	100,00	15.238.798,49	100,00	128.783.785,26	100,00	150.335.760,17	100,00

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA).
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

(2) Participação percentual das respectivas receitas na receita corrente total.

Tabela 4.13: Transferências intergovernamentais *per capita* em valores constantes ¹ – Minas Gerais e Brasil - 2000 e 2005

Receita Corrente	Per Capita						(A)/(B)	
	Minas Gerais (A)			Brasil (B)			2000	2005
	2000	2005	Dif.	2000	2005	Dif.		
Transferências Específicas	147,27	201,45	54,18	139,80	203,70	63,90	1,05	0,99
<i>Saúde</i>	82,96	96,77	13,81	62,67	76,79	14,12	1,32	1,26
<i>Educação</i>	1,15	11,47	10,32	3,56	18,04	14,49	0,32	0,64
FUNDEF	63,16	75,98	12,82	73,57	91,87	18,30	0,86	0,83
<i>Assistência Social</i>	-	4,35	4,35	-	5,29	5,29	-	0,82
<i>Convênios diversos</i>	-	12,97	12,97	-	11,71	11,71	-	1,11
Receita Corrente <i>per capita</i>	833,22	931,36	98,15	919,78	992,31	72,54	0,91	0,94

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA).
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

4.2.5 Novas receitas

O bloco das novas receitas também se destaca no crescimento da receita corrente *per capita* no período. Para os municípios do Brasil, a contribuição das novas receitas foi de 36,30% no crescimento registrado, enquanto para Minas Gerais a participação nessa variação foi de 28,39%. Essas novas receitas passam a ser apresentadas na base da STN, a partir de 2002, em função de uma maior desagregação, que permite identificar os *royalties* e as contribuições de

iluminação pública.⁵⁰ Ambas surgem registrando participações modestas na receita corrente, tanto para os municípios do estado como para o país, mas ficando clara a forte tendência de crescimento.

a) *Royalties*

Os *royalties* são compensações financeiras devidas ao Estado pela exploração dos recursos hídricos, minerais e do petróleo e gás natural. Essa compensação financeira visa ressarcir a sociedade, por meio do Estado, pela exploração de recursos naturais escassos e não-renováveis, configurando-se, no caso do *royalty* hídrico, também, uma indenização pela ocupação de áreas por usinas hidrelétricas. O *royalty* do petróleo foi o primeiro a ser regulamentado, com a Lei 2004/53.⁵¹ Os demais *royalties* surgem com a Lei 7.990/89⁵², que também define regras de cobrança e formas de distribuição do recurso entre estados e municípios.

No caso do *royalty* de petróleo e de gás natural, seu recolhimento é feito pelo concessionário, correspondendo a 10% sobre o valor da produção verificada no território onde se localiza a lavra, obtido pela multiplicação do volume extraído pelo preço de referência relativo àquele mês.⁵³ Esse recolhimento é feito na STN, que também será responsável pela distribuição do recurso segundo os critérios estabelecidos. O primeiro leva em conta a alíquota e o segundo, a localização da lavra. Quanto ao critério da alíquota, a legislação estabelece formas diferentes para a distribuição entre União, estados, Distrito Federal e municípios da parcela de 5% e da parcela acima de 5%. Já o critério de localização da lavra diferencia entre territórios produtores e territórios confrontantes, quando se trata de lavras localizadas em plataforma continental. Pela interpolação dos dois critérios, são definidos percentuais⁵⁴ de rateio entre estado, DF e

⁵⁰ Na base da STN, a contribuição de iluminação pública aparece como contribuições econômicas.

⁵¹ Lei 2004, de 3 de outubro de 1953. Esta também é a lei que cria a Petrobrás.

⁵² Lei 7990, de 28 de dezembro de 1989.

⁵³ Em casos excepcionais (como riscos geológicos, expectativas de produção, dificuldades operacionais, produção em áreas remotas, produção de gás natural não associado ou de petróleo pesado, inexistência de infra-estrutura para escoar a produção, distância até o mercado, dentre outros), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) pode reduzir a alíquota dos *royalties* a, no máximo, 5%.

⁵⁴ Para o critério de alíquota de 5%, com localização da lavra no respectivo território: 3,5% é distribuídos aos estados produtores; 1,0% aos municípios produtores; e 0,5% aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural. (art. 17 do Decreto 01/91). Ainda para o critério de parcela de 5%, mas com extração em plataforma continental, os territórios confrontantes também terão direito à compensação financeira, cabendo 1,5% aos estados e Distrito Federal e 0,5% aos municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de

municípios, cabendo ainda, nos casos de extração em plataforma continental, a destinação de parcela de recursos para a União (Ministério da Marinha e Ministério da Ciência e Tecnologia) e para o Fundo Especial, cujo valor será distribuído entre todos os estados e municípios, segundo os mesmos critérios de distribuição estabelecidos para o rateio dos recursos dos Fundos de Participação dos estados e municípios, obedecida a seguinte proporção: 20% para os estados e 80% para os municípios (art. 18 do Decreto 01/91⁵⁵). Cabe ainda o recebimento por parte dos municípios de 25% da receita de *royalty* transferido aos estados produtores ou aos confrontantes, nos termos do art. 158, inciso IV, parágrafo único, da Constituição Federal (art. 23 do Decreto 01/91). Há, no entanto, uma particularidade relacionada ao recebimento desses recursos, ao restringir a sua utilização a atividades de infra-estrutura e preservação ambiental, como geração de energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico (art. 24 do Decreto 01/91).

O *royalty* mineral é uma compensação financeira devida pelos detentores de direitos minerários, a qualquer título, em decorrência da exploração de recursos minerais para fins de aproveitamento econômico, podendo ser de até 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial. A alteração na alíquota ocorrerá de acordo com mineral explorado⁵⁶, nos termos do § 1º, art. 13 do Decreto 01/91. Após o recolhimento do recurso, este é distribuído entre estados e DF (23%), municípios (65%) e União (12%), por meio do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), que deve destinar 2%

fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas de 0,5% para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre os estados, territórios e municípios. (art. 7º da Lei 7.990/89).

Porém, quando o critério de alíquota é mais de 5%, ou seja, a parcela do *royalty* exceder a 5% da produção, a distribuição do recurso observará se a lavra terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres ou se ela se localiza em plataforma continental. Para o primeiro caso, a distribuição se dá: 52,5% aos estados produtores; 15% aos municípios produtores, 7,5% aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Quando a lavra for na plataforma, 22,5% irão para os estados confrontantes, 22,5% aos municípios confrontantes, 15% ao Ministério da Marinha, 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, 7,5% compõem o Fundo Especial a ser distribuído entre todos os municípios e estados, e 25% irá para o Ministério da Ciência e Tecnologia (art. 49 da Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997).

⁵⁵ Decreto 01, de 11 de janeiro de 1991.

⁵⁶ O percentual da compensação varia de acordo com o mineral da seguinte forma:

I - minério de alumínio, manganês, sal-gema e potássio: 3% (três por cento);

II - ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias minerais: 2% (dois por cento), ressalvado o disposto no inciso IV deste artigo;

III - pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres: 0,2% (dois décimos por cento);

IV - ouro: 1% (um por cento), quando extraído por empresas mineradoras, isentos os garimpeiros.

à proteção ambiental nas regiões mineradoras, por intermédio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ou de outro órgão federal competente que o substituir. A receita originada da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CREM) não poderá ser aplicada em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal de qualquer das esferas de governos. Tal receita deverá ser aplicada em atividades que se revertam, direta ou indiretamente, em prol da comunidade local, como na melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação.

O *royalty* hídrico é a compensação financeira paga pelos concessionários de geração de energia pela exploração dos recursos hídricos. Corresponde a 6,75%⁵⁷ do valor da energia efetivamente gerada.⁵⁸ A regulamentação e a fiscalização são feitas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que deve distribuir o recurso correspondente a 6% entre os estados/DF (45%) e municípios (45%) que são atingidos pelas águas represadas ou que abrigam as instalações de usinas hidrelétricas com potência superior a 30 Megawatt (MW), além dos órgãos da administração pública federal (6%) – Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério de Minas e Energia (MME) – e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). O restante da compensação financeira, ou seja, 0,75% será destinado à Agência Nacional das Águas (ANA), para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Por essas definições dos *royalties*, percebe-se que a previsão da cobrança do recurso e sua partilha entre os entes federados existem desde 1953, no caso do *royalty* do petróleo, e de 1989, para os demais. No plano orçamentário, contudo, a classificação do *royalty* aparece de forma desagregada somente em 2002, sendo no período anterior classificada provavelmente como outras transferências correntes. A partir da aplicação da Portaria Interministerial STN/SOF 163/01⁵⁹, que trata da discriminação da receita para todos os entes da Federação, ficou facultado o seu desdobramento para o atendimento das peculiaridades das contas governamentais, melhorando, assim, a transparência na gestão pública. Com a abertura

⁵⁷ A alíquota de 6,75% não foi estabelecida de uma única vez. Os 6% foram definidos pelo § 1º, art. 3º da Lei 7.990/89 como compensação financeira pela exploração de potencial hidráulico para a produção de energia elétrica e os 0,75% foi estabelecido no art. 28 da Lei 9.984, 17 de julho de 2000 (Lei de criação da ANA).

⁵⁸ A lei isenta a empresa geradora do pagamento da compensação desde que se configure autoprodução, uso privativo da energia produzida.

⁵⁹ Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001.

possibilitada pela norma, a classificação da receita orçamentária se tornou mais detalhada, permitindo identificar e reagrupar certas receitas, como ocorreu com as transferências de *royalties*. Dos valores transferidos em 2005 referentes a *royalty* aos municípios brasileiros, 88,47% foram em função do petróleo e suas diversas cotas, sendo inexpressivas as participações dos demais *royalties*. Para Minas Gerais, a realidade não é muito diferente. Mesmo não sendo um estado produtor de petróleo, cerca de 60% dos recursos destinados aos municípios por *royalties* são referentes ao *royalty* de petróleo, provavelmente, a título de Fundo Especial. Também se destaca o *royalty* hídrico, que responde por 27,77%. É estranho, no entanto, não se destacar nesta composição o *royalty* de recursos minerais, uma vez que Minas Gerais é um estado que apresenta uma atividade extrativista mineral muito forte.

b) Contribuição para o custeio de iluminação pública

Quanto às contribuições para custeio da iluminação pública, o seu surgimento como fonte de recursos para os municípios brasileiros se deu com a EC 39/02⁶⁰, que a autorizou na Constituição da República, no art. 149-A. Antes da sua publicação, alguns municípios instituíram a taxa de iluminação pública, que foi reiteradamente declarada inconstitucional por decisões do Supremo Tribunal Federal, uma vez que contrariava o próprio conceito de taxa estabelecido no art. 145, inciso II, da CR, por não se tratar de um serviço público específico e divisível. Diante desse fato e da latente perda da receita oriunda da cobrança da taxa inconstitucional sem o correspondente cancelamento do serviço de iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos perante as concessionárias, acirrou-se a pressão nos cofres municipais pela não-correspondência entre despesa e receita. Assim, restou aos municípios patrocinar a EC 39/02 para regularizar a nova fonte de recurso (CARVALHO, 2003).

Até 2001, os recursos arrecadados pelos municípios para custeio da iluminação pública eram creditados como taxas, mesmo contrariando expressamente a Constituição. Somente a partir da EC 39 é que pode-se falar em contribuições destinadas ao custeio de iluminação pública. Logo, tal classificação somente aparece no plano orçamentário a partir de 2002⁶¹, quando se nota nitidamente uma queda na receita referente às taxas, bem como a consequente

⁶⁰ Emenda Constitucional 39, de 19 de dezembro de 2002.

⁶¹ Mesmo sendo este o ano em que a contribuição de iluminação pública passa a ser autorizada constitucional, alguns municípios erroneamente realizaram a classificação das taxas de iluminação pública como contribuições.

elevação dos valores de contribuições econômicas, ou seja, nas contribuições de custeio de iluminação pública. A partir da autorização constitucional expressa, os municípios, gradativamente, vão assumindo sua competência e passam a cobrar legalmente pelo serviço público prestado, elevando, assim, os valores arrecadados por essa receita. Tal crescimento gradual na cobrança das contribuições reflete bem a dificuldade encontrada pelos municípios para efetivarem a cobrança do tributo, que exige para sua implementação a entrada em vigor de Lei Complementar Municipal que respeite os princípios tributários da legalidade (art. 150, I), da irretroatividade da lei (art. 150, III, a), da anterioridade (art. 150, III, b) e da noventena, ou anterioridade nonogesimal (art. 150, III, c). Nesses termos, os municípios teriam até 31 de dezembro de 2002 para publicar a Lei Complementar instituidora da contribuição, pois, do contrário, somente poderiam fazê-lo no exercício financeiro seguinte (CARVALHO, 2003), o que realmente acabou acontecendo, como se percebe pelo aumento na receita dessa contribuição para os municípios mineiros de 162,94% em 2003 e de 18,24% em 2004. Em valores *per capita*, para 2005, verifica-se que os municípios do estado apresentaram melhor desempenho na arrecadação desta contribuição do que o país como um todo: em média, R\$ 20,97 por habitante, contra R\$ 11,02.

c) Contribuição do domínio econômico (CIDE)

Outra nova receita que surgiu a partir de 2004 no plano de contas municipais foi a Contribuição no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível (CIDE).

A CIDE foi instituída pela Lei n. 10.336/01⁶², regulamentando a arrecadação da contribuição prevista nos arts. 149, *caput*, e 177, § 4º, da CR. No entanto, até maio de 2004 o montante arrecadado com a CIDE era totalmente destinado ao cofre federal. Com a nova redação do inciso III do art. 159 da CR, pelas EC 42/03⁶³ e 44/04⁶⁴, a CIDE passou a fazer parte do sistema de partilha de recursos. Nesses termos, foi promulgada a Lei 10.866/04⁶⁵, regulamentando a forma de partilha entre as três esferas de governo. De acordo com esta lei, a União deve entregar aos Estados e DF, para ser aplicado, obrigatoriamente, no financiamento de

⁶² Lei 10.336, de 19 de dezembro de 2001.

⁶³ Emenda Constitucional 42, de 19 de dezembro de 2003.

⁶⁴ Emenda Constitucional 44, de 30 de junho de 2004.

⁶⁵ Lei 10.866, de 4 de maio de 2004.

programas de infra-estrutura de transportes, o percentual de 29% da arrecadação da contribuição⁶⁶, que será distribuído da seguinte forma: 40% proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada estado e no DF⁶⁷; 30% proporcionalmente ao consumo, em cada estado e no DF, dos combustíveis a que a CIDE se aplica⁶⁸; 20% proporcionalmente à população; e 10% distribuídos em parcelas iguais entre os estados e o DF. Desse montante destinado aos estados, 25% deve ser distribuído aos municípios localizados nos respectivos territórios, obedecendo aos critérios definidos na mesma lei, que rege que 50% será entregue nos mesmos moldes do FPM e os 50% restante proporcional à população.

Embora, de modo geral, a representatividade desse recurso tenha se mostrado nada expressiva no total da receita corrente, no caso dos municípios brasileiros ele praticamente dobrou de 2004 para 2005, passando de 0,1% para 0,19%, crescimento também verificado em valores *per capita*. No entanto, quando se comparam os valores de Minas Gerais com os do país, percebe-se que o estado apresentou melhor desempenho na captação do recurso, registrando um crescimento de quase 100% e médias *per capita* sempre acima das nacionais. Considerando as circunstâncias levadas em conta para a distribuição do recurso, é mais do que justificável o fato de Minas Gerais receber valores referentes à CIDE acima da média nacional, sobretudo por se tratar do estado com a maior malha viária e por ser o segundo estado mais populoso do país.

4.2.6 Outras transferências correntes

O bloco "Outras transferências correntes" engloba recursos repassados aos municípios pelos entes estaduais e federais a qualquer título e que não foram contabilizados nos grupos de receitas correntes já analisados, tais como: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações Financeiras sobre o Ouro (IOF-Ouro), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Produtos Industrializados-Exportação (IPI-exportação) e as outras transferências diversas. Nota-se que essas receitas tiveram uma fase descendente até 2003, provavelmente causado tanto pelo seu mau desempenho

⁶⁶ Inclusive os respectivos adicionais, juros e multas moratórias cobrados, administrativa ou judicialmente, deduzidos os valores previstos no art. 8º desta Lei e a parcela desvinculada nos termos do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Lei 10.866/04).

⁶⁷ Conforme estatísticas elaboradas pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT).

⁶⁸ Conforme estatísticas elaboradas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP).

quanto pelas constantes alterações nos planos de contas, especialmente nos anos que se sucederam à Portaria Interministerial STN/SOF 163/01.

Com a maior desagregação promovida pela Portaria Interministerial, parcela dos recursos classificados como "Outras transferências correntes" pôde ser identificada e enquadrada em categorias de receitas mais adequadas a suas respectivas naturezas, como ocorreu com os convênios, os *royalties* e a CIDE. A partir de 2004, as "Outras transferências correntes" entram em uma fase ascendente, refletindo a real recuperação das receitas que a compõem, visto que não foram influenciadas por nenhum fator exógeno, por exemplo, a inclusão de alguma nova receita nesta categoria. Mas esta recuperação ocorrida nos dois últimos anos da série não foi suficiente para anular as perdas registradas na fase anterior, algo que fica explícito quando se confronta 2000 com 2005, cuja perda verificada nos valores *per capita* foi de 35,62% para o Brasil e de 39,74% para os municípios de Minas Gerais, passando de R\$ 97,80 para R\$ 62,96 e de R\$ 90,09 para R\$ 54,29, respectivamente. Obviamente, esses decréscimos impactaram negativamente receitas correntes *per capita*, provocando reduções nos correspondentes valores.

4.2.7 Outras receitas correntes

O grupo "Outras receitas correntes" refere-se às receitas provenientes de outras origens que não as apresentadas até então, tais como: dívida ativa,⁶⁹ juros e multas, restituições e

⁶⁹ "A Dívida Ativa é uma espécie de crédito público, cuja matéria é definida desde a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, sendo sua gestão econômica, orçamentária e financeira resultante de uma conjugação de critérios estabelecidos em diversos outros textos legais. O texto legal referido, que versa sobre normas gerais de direito financeiro e finanças públicas, institui os fundamentos deste expediente jurídico-financeiro, conforme seu artigo 39:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto-Lei 1.735, de 20 de dezembro de 1979)

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título (Parágrafo incluído pelo Decreto Lei 1.735/79).

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais (Parágrafo incluído pelo Decreto Lei 1.735, de 20.12.1979) (BRASIL, 2004a, p. 14).

indenizações, e atualizações monetárias. Novamente, estas receitas se mostram mais importantes para os municípios brasileiros do que para os mineiros, com valores *per capita* para 2000 e 2005, de, respectivamente, R\$ 61,51 e R\$ 45,69 para o primeiro conjunto de municípios e de R\$ 41,74 e R\$ 36,65 para o segundo. Quanto à evolução no período, verifica-se que esta é uma receita que oscila bastante, sendo, a cada ano, fortemente influenciada pela inadimplência dos contribuintes nos anos imediatamente anteriores, dado que a dívida ativa (tributária e não-tributária) e as correspondentes multas, juros e correções monetárias são os principais componentes da categoria "Outras receitas correntes".

4.3 Breves reflexões sobre as alterações na estrutura de receitas dos municípios no período de 2000 a 2005

O sistema de partilha de recursos traçado pela Constituição de 1988, basicamente, manteve-se até 2005, não obstante a promulgação de algumas Emendas Constitucionais e regulamentações infraconstitucionais tenham atingido de forma marginal a estrutura de financiamento municipal, alterando-a. Vale citar as principais mudanças:

- Na receita tributária: de um lado, a publicação da EC 39/02, que transformou a taxa de iluminação pública em Contribuição de Iluminação pública, resultando na diminuição do montante dessa receita para os cofres públicos; de outro lado, as alterações legais trazidas pela LC 116/03 que ampliaram a incidência do imposto sobre um "leque" maior de serviços.

- Na receita própria diversa: publicação da EC 41/03, que implementou a Reforma da Previdência, impactando positivamente as contas públicas municipais ao expandir os valores apresentados referente a contribuições sociais.

- Novas Receitas: a instituição da CIDE, pela Lei 10.336/01, que veio regulamentar o art. 149, *caput* e 177, § 4º, da CR. Entretanto, apenas com as EC 42 e 44 o recurso da CIDE passou a ser repassado aos governos subnacionais. A publicação da EC 39, já citada anteriormente, autorizou a cobrança, por parte dos municípios, da Contribuição sobre Iluminação Pública, necessitando, contudo, que cada município editasse uma Lei Complementar para que a arrecadação se efetivasse.

Verificou-se, também, que o baixo crescimento econômico do período, fortemente impactado pelo aumento da carga tributária, que passou de 32,49% em 2000 para 37,37%⁷⁰ em 2005, foi perverso tanto para a competitividade da produção nacional quanto para a própria tributação. Esse foi um dos problemas enfrentados pelos municípios nos impostos relacionados à propriedade (IPTU e ITBI), no consumo, com o ICMS tendo uma redução de 5% em relação ao valor *per capita* registrado em 2000 para os municípios brasileiros, além das “Outras receitas correntes”, que são recursos arrecadados pela dívida ativa e restituições e indenizações. Essa estagnação econômica também atingiu o próprio FPM, uma vez que houve queda na arrecadação do IPI, embora essa não tenha sido compensada pelo aumento no IR. Logo, se o IPI tivesse se mantido em expansão, com certeza, o FPM teria um crescimento maior do que o verificado.

Esses são reflexos do comportamento da União, que privilegiou a cobrança dos tributos não compartilhados (como as contribuições sociais) e que são de competência exclusiva, em detrimento dos impostos compartilhados com as outras esferas de governos, como é o caso do IPI, que, ao contrário, tem sido alvo de concessões fiscais. Esse desinteresse por recursos que compõem os fundos compartilhados e a dedicação à arrecadação das contribuições sociais indica a existência de uma estrutura paralela ao sistema de partilha fiscal, em que recursos são transferidos mediante negociações *ad hoc* entre as esferas de governo ou utilizados para custear as políticas sociais, como SUS, e a assistência social. Essa estrutura paralela, ao invés de ser pautada pela busca da equalização fiscal, pode apenas aumentar as distorções já existentes, uma vez que transferências dessa natureza não são necessariamente redistributivas e vem crescendo consideravelmente. Estas, somadas ao Fundef, de fato, foram as que mais contribuíram para o crescimento da receita corrente *per capita* (RCpc) municipal.

Tendo em vista o crescimento verificado na RCpc pode-se afirmar que houve um fortalecimento da estrutura de financiamento municipal, mas sem que houvesse alterações profundas na definição de competências tributárias e no funcionamento do sistema de partilha. O aprofundamento das finanças públicas municipais ocorreu sob as bases lançadas com a descentralização fiscal na Constituição de 1988, tendo parte dela origem na Reforma Tributária de 1967, como os critérios de distribuição do principal fundo de transferência redistributivo, e a parcela mais expressiva (75%) do ICMS.

⁷⁰ Teve como força motriz a ampliação da arrecadação das contribuições sociais.

Com base no que foi apresentado até o momento, analisam-se, na seção seguinte, o desempenho e a evolução dessas receitas, por estrato de população, verificando em que medida a redução das desigualdades vem sendo promovida pelo sistema de partilha de recursos vigente, considerando que se trata de uma Federação marcada por profundas disparidades econômicas e sociais.

4.4 Os principais componentes das mudanças, em termos *per capita*

Nesta seção, são analisadas as receitas correntes para o conjunto dos municípios brasileiros e mineiros nos anos de 2000 e 2005, segundo os diferentes estratos de população, em valores *per capita*. Pretende-se verificar em que medida e por que razão o porte municipal influencia o comportamento da receita pública e, de maneira comparativa, examinar o desempenho dessas receitas, identificando, assim, o impacto diferenciando das várias categorias de receitas no montante total de recursos disponíveis para o financiamento de bens e serviços à população local. Estas são informações imprescindíveis à compreensão do federalismo fiscal adotado pelo Brasil e do próprio do sistema de partilha **horizontal** que o compõe, o qual, em seu escopo original, deveria contribuir para reduzir as disparidades associadas à capacidade própria de financiamento de cada jurisdição. Além disso, o sistema de partilha, ao contemplar o princípio da equidade horizontal, deveria ser também dinâmico para acompanhar as mudanças ocorridas ao longo do tempo (demográficas, econômicas, sociais etc.) que influenciam a capacidade de financiamento e o nível e perfil de gastos (PRADO, 2006, p. 177).

Para tanto, foram definidos sete estratos de população, que agrupam o universo⁷¹ de municípios segundo o número de habitantes no território (quadro 4.1). O porte populacional confere aos agrupamentos características próprias quanto às bases tributárias e aos graus diferenciados de dificuldade em explorá-las, bem como ao nível de demanda por bens e serviços públicos. Assim, segundo o critério de população, os estratos são:

⁷¹ O Universo de municípios a que se refere o restante do trabalho é o disponível na base de dados da STN.

Quadro 4.1: Estratos de população

Estrato	População (Hab)
I	Até 10 mil
II	De 10.001 a 20.000
III	De 20.001 a 50.000
IV	De 50.001 a 100.000
V	De 100.001 a 200.000
VI	De 200.001 a 500.000
VII	Mais de 500.000

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para melhor compreender as mudanças que ocorreram na estrutura de receitas no período que vai até 2005, bem como para apreender seus principais determinantes, cumpre realizar, sinteticamente, uma avaliação das principais fontes de receita dos municípios, classificando-os como **pequenos** (estratos I e II), **médios** (estratos III, IV e V) e **grandes** (estratos VI e VII).

Como mostra a tabela 4.5, os pequenos municípios caracterizam-se por possuir baixo nível de atividade econômica, o que se reflete na mais reduzida participação de receita tributária na receita corrente *per capita* (RCpc) (menos de 8%) e por ser altamente dependentes de transferências federais (aproximadamente 48% da RCpc) e estaduais (cerca de 20% da RCpc).

Os médios municípios apresentam bases tributárias e econômicas mais extensas do que os pequenos, mas, ainda assim, essas não são suficientes para ganhar destaque no orçamento municipal. Para estes municípios, os recursos provenientes das transferências intergovernamentais são muito importantes, respondendo por participações na RCpc que variam entre 15% a 30% para o FPM e entre 21% a 25% para o ICMS.

Os grandes municípios, incluindo a Capital do estado, contam com elevada participação das receitas tributárias na RCpc, uma vez que possuem bases tributárias mais sólidas, em função dos seus diferenciais em termos de produção e renda, o que lhes permitem obter níveis mais altos na arrecadação própria. As transferências do ICMS também se mostram muito relevantes na estrutura de financiamento desses municípios, dadas as próprias características de sua distribuição, que assume um forte caráter de devolução tributária, em

virtude de, no mínimo, 75% do ICMS ser repassado segundo o VAF gerado no território municipal. Esse é um indicador que reflete a movimentação econômica e financeira dos municípios. Reconhecidamente, são os grandes municípios que possuem maior VAF e que, portanto, recebem fluxos maiores de ICMS. Já a transferência do FPM mostra-se irrelevante para o orçamento desses municípios, não respondendo nem por 10% da RCpc, uma vez que essa transferência intergovernamental favorece claramente os pequenos municípios em detrimento dos grandes e médios.

De modo geral, as “transferências específicas” e as “Outras receitas correntes” não são consideradas como receitas “típicas” de um determinado estrato. Nas transferências específicas, encontram-se recursos vinculados, alguns sendo “*fundos redistributivos setoriais*”⁷², como o SUS, o Fundef e as outras transferências para educação, e outros provenientes de acordos e negociações com as esferas superiores de governo, variando, assim, conforme a capacidade de barganha dos governos municipais para captarem recursos necessários à realização de determinadas ações. Nessas circunstâncias, os grandes municípios (os estratos V, VI e VII) se saíram melhor, recebendo os maiores valores *per capita* dentre todos os estratos, com esses respondendo por participações de aproximadamente 20% das correspondentes RCpc. Já as “Outras receitas correntes” mostraram-se mais significativas nos orçamentos dos estratos V (de 100 a 200 mil habitantes) e VII (acima de 500 mil), cuja participação foi de 21,87% e 22,79% das respectivas RCpc.

Essa distribuição de recursos, que reflete as diferenças das bases tributárias e a existência de um sistema federativo de partilha complexo, acaba por favorecer grandes e pequenos (apenas o estrato I) municípios, conferindo-lhes os maiores valores de RCpc em 2000. Em 2005, com a preservação dos critérios de distribuição, os mesmos estratos de municípios continuaram recebendo os maiores valores de RCpc, verificando-se, assim, o aprofundamento das desigualdades, especialmente para os grandes municípios, que passam a ter uma capacidade de gasto por habitante inferior à dos municípios até 10 mil habitantes. O aumento na RCpc, portanto, tendeu ao favorecimento dos pequenos e, em menor medida, dos médios municípios.

⁷² Definição utilizada por Prado (2003, p. 61).

Essa questão merece particular atenção, uma vez que reflete um sistema federativo com elevados níveis de disparidades nas dotações horizontais de recursos e na medida em que as unidades locais são responsáveis pelos mesmos encargos e os cidadãos possuem os mesmos direitos aos serviços públicos, independente da localidade onde residem. Defender a equalização horizontal, fazendo com que todos tenham a mesma capacidade de gasto, seria justo na perspectiva dos municípios mais pobres, que teriam condições financeiras para prover o mínimo de serviços básicos aos seus cidadãos; mas para os médios e grandes municípios, que assumem maiores responsabilidades pela provisão de alguns serviços públicos mais complexos e atendem aos cidadãos dos municípios vizinhos, já não seria justo. Estes deveriam possuir uma receita *per capita* mais alta para ter condições de atender às demandas das populações. Quando se fala em equalização, está-se falando em dotar os municípios de condições de ofertar um mínimo socialmente necessário de determinada política.

Especialmente no caso das transferências específicas que contemplem as políticas públicas de educação, saúde e assistência social (esta última em menor medida), verifica-se o cumprimento do objetivo de redistribuir recursos entre os governos subnacionais, mas levando em conta as maiores dificuldades enfrentadas, sobretudo, pelos grandes municípios, uma vez que os maiores valores de repasse por habitante foram registrados nos estratos VI e VII (respectivamente, R\$ 231,08 e R\$ 259,16). Todavia, com o aumento da participação das transferências específicas na RCpc dos conjuntos dos municípios (de 17,68% para 21,96%), também se elevam os valores por habitante repassados aos pequenos e médios municípios *vis-à-vis* os grandes que tiveram os menores níveis de crescimento dessa receita no período, o que demonstra uma tendência à redução das desigualdades, mas com a ocorrência de efeitos perversos, dado o aumento da RCpc dos municípios até 10 mil habitantes.

As demais receitas, em 2005, mantiveram os graus de importância atribuídos às várias receitas na RCpc em 2000, mesmo com a inclusão das “novas receitas”, que passam a responder por, no máximo, 4,17% da RCpc (estrato IV), indicando que a receita corrente municipal cresceu não só pela expansão dos valores arrecadados/captados nas receitas já consolidadas, mas também pela criação de novas fontes de recursos.

Em termos de crescimento, merecem destaque os municípios até 10 mil habitantes, que tiveram as maiores taxas de crescimento na RCpc (21,84%), e os grandes (acima de 500 mil habitantes), por serem os únicos a apresentar crescimento negativo na RCpc no período (-5,01%).

O aumento ocorrido para os municípios até 10 mil habitantes foi resultado do altíssimo crescimento nos valores *per capita* registrados, especialmente para o FPM, transferências específicas e ICMS, que responderam, respectivamente, por 49,67%, 45,13% e 19,32% da variação ocorrida na RCpc do estrato. Assim, para esses municípios os altos percentuais de participação dessas receitas no RCpc de cada ano, somados às correspondentes taxas de crescimento, que também se mostraram altas, confirmam a tendência de aumento das distorções geradas pelo próprio sistema de partilha federativo.

Já os grandes municípios (estrato VII), que registraram queda na RCpc, tiveram perdas *per capita* nas receitas tributárias e no ICMS superiores aos ganhos ocorridos, principalmente nas transferências específicas e nas novas receitas. As receitas tributárias e o próprio ICMS nesse ano foram fortemente afetados pelo baixo desempenho econômico do período, que foi marcado pelo crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) em apenas 2,3%. Adicionalmente, registre-se que a migração das empresas para centros urbanos menores é um segundo determinante da redução dos valores de ICMS *per capita* para esse estrato.

Portanto, ficam patentes a disparidade intermunicipal e a distorção do sistema de partilha – FPM, parte do ICMS e das transferências específicas –, que, segundo Prado (2006, p. 177), deveriam evoluir segundo os movimentos demográficos e as diferentes taxas de crescimento, uma vez que tais características alteram a capacidade econômica de cada jurisdição, bem como o nível e o perfil das demandas, por serviços públicos. O propósito desse sistema é reduzir as disparidades inter-regionais/jurisdições originadas da distribuição irregular das bases tributárias e das diferentes capacidades de arrecadação, por meio da redistribuição de recurso promovido pelos níveis de governo superiores (2003, p. 46) O que se observa, contudo, pela análise da tabela 4.5 é que o sistema de partilha não tem alcançado seu objetivo de reduzir as desigualdades intermunicipais e de constituir-se em um mecanismo redistributivo de correção das distorções. Pelo contrário, tem reforçado as deformações geradas pelo federalismo fiscal ao favorecer os pequenos municípios, elevando sobremaneira a capacidade de gastos orçamentários dos municípios até 10 mil habitantes *vis-à-vis* os médios e grandes municípios, que, de fato,

precisam de uma maior capacidade de gastos para fazer frente às suas responsabilidades, que são muito maiores.

A tabela 4.6 mostra que, para o conjunto dos municípios brasileiros, as maiores RCpc em 2000 também foram dos grandes municípios (estrato VII) e dos pequenos (estrato I). Para o estrato VII, a alta receita se deve ao elevado nível de arrecadação própria, que contabilizou, em média, de receita tributária R\$ 380,63 por habitante, além de um bom desempenho nas outras receitas correntes, onde o *per capita* médio do estrato foi de R\$ 276,87. Esse bom desempenho nas "Outras receitas correntes" é consequência dos altos valores arrecadados pelos grandes municípios em função de dívida ativa, restituições e indenizações, além da expressiva transferência do IPVA, que responderam, respectivamente, por 33,49% e 19,09% do montante dessa receita.

Ao contrário do que ocorreu com estrato VII, o estrato I demonstrou baixíssima capacidade de arrecadação tributária, com seu *per capita* não respondendo nem por 5% da RCpc, e mostrou-se altamente dependente do FPM, que, por sua vez, correspondeu a 45% da receita corrente. O ICMS teve importância relativamente menor (aproximadamente 23% da RCpc) se comparado a outros estratos, cuja sua participação na RCpc foi de 27,03% (estrato IV), 26,06% (estrato V) e 25,71% (estrato VI).

Os piores valores de RCpc em 2000 foram dos municípios médios (de 50 a 100 mil habitantes) e dos municípios pequenos (de 10 a 20 mil habitantes). Para os municípios médios, é nítido o mau desempenho em todos os segmentos da receita, mesmo no caso do ICMS, que responde por 27,03% da sua RCpc, com um *per capita* de apenas R\$ 194,54, valor bem inferior à média nacional (R\$ 220,53). Já os pequenos municípios de 10 a 20 mil habitantes, embora contem com um FPM *per capita* de R\$ 257,87 (mais de R\$ 100,00 acima da média nacional), nas demais categorias de receita, os valores registrados foram menores do que as respectivas médias nacionais, especialmente no caso da receita tributária, cujo valor contabilizado por habitante foi o mais baixo verificado naquele ano. As transferências específicas *per capita* foram as receitas menos heterogêneas na distribuição entre os estratos, demonstrando que as receitas vinculadas nesse primeiro momento não reduzem a disparidade municipal. Seus recursos são distribuídos segundo critérios que levam em consideração as características estruturais e institucionais previamente existentes nos municípios, como no caso do SUS e do Fundef.

Tabela 4.5: Receita corrente dos municípios de Minas Gerais e suas categorias, por estrato de população, em valores constantes' Per Capita e correspondentes variações - 2000 e 2005.

Estrato de população (hab.)	Valores per capita											Var. % no Receita Corrente per capita (RQpc)								
	2000					2005					B-A									
	Receita Corrente (A)	Rec. Trib.	ICMS	FPM	Transf. Espec.	Outras Rec.	Receita Corrente (B)	Rec. Trib.	ICMS	FPM	Transf. Espec.	Novas Rec.	Outras Rec.	Rec. Trib.	ICMS	FPM	Novas Recistas	Transf. Espec.	Outras Rec.	
I. Até 10 mil	908,03	40,90	192,73	434,00	118,97	121,43	1.066,38	41,59	231,05	532,53	208,48	29,43	60,30	198,33	1,86	19,32	49,67	14,84	43,13	(10,82)
II. De 10.001 a 20.000	672,10	48,24	157,71	255,26	91,36	118,63	762,59	45,84	157,31	312,59	156,36	22,21	68,08	90,49	(2,85)	(0,44)	62,39	24,54	72,05	(56,29)
III. De 20.001 a 50.000	645,60	63,77	154,33	191,71	95,47	138,32	763,93	61,62	188,06	231,25	151,38	22,55	108,88	118,31	(3,51)	28,30	31,72	19,06	49,11	(24,88)
IV. De 50.001 a 100.000	654,26	104,77	163,99	136,64	111,62	134,23	773,71	91,28	189,40	137,92	166,83	32,36	137,79	121,43	(11,83)	19,28	17,52	24,65	45,47	(2,93)
V. De 100.001 a 200.000	682,90	130,58	143,48	104,83	132,66	149,34	809,64	83,92	138,51	142,46	189,09	21,78	228,97	126,75	(32,23)	(5,50)	29,69	18,76	29,45	62,83
VI. De 200.001 a 500.000	972,43	181,33	316,76	76,23	211,36	186,72	972,88	120,80	125,25	01,18	231,08	26,90	137,66	84,5	(13,492,84)	4,121,54	5,556,37	3,996,27	4,396,04	(6,477,28)
VII. Mais de 500.000	1.137,14	361,61	236,29	53,83	224,19	259,20	1.080,17	281,55	193,86	57,26	259,16	32,06	256,28	156,97	(110,53)	(74,49)	2,47	56,27	61,40	(5,12)
Total	833,22	150,20	197,47	172,30	147,29	163,95	917,38	126,41	207,15	199,47	201,53	22,86	155,13	84,36	(28,20)	11,47	32,20	33,03	64,32	(12,82)

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração: A autora.

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

Em 2005, observa-se que os estratos que se destacaram na RCpc foram os mesmos de 2000, com a diferença de que os municípios pequenos (até 10 mil habitantes) superou a capacidade de gastos orçamentários dos municípios acima de 500 mil habitantes (maior RCpc de 2000), tal como verificado para o conjunto de municípios mineiros.

Novamente, constata-se a alta dependência do FPM por parte dos municípios até 10 mil habitantes, mesmo perdendo participação na RCpc (passou de 45,04% para 43,09%), assim como a insignificância da receita tributária, que é 6,4 vezes menor que a receita tributária *per capita* dos grandes municípios (estrato VII). Assim, pode-se dizer que há uma inversão de importância dessas duas categorias para os grandes e para os pequenos municípios, sendo as receitas tributárias maiores para os grandes municípios e o FPM para os pequenos.

Para os municípios acima de 500 mil habitantes, o melhor desempenho foi registrado nas receitas tributárias, muito embora, comparando com o desempenho de 2000, tenha sofrido redução tanto em valor *per capita* quanto na sua participação na RCpc. O ICMS *per capita* para esse estrato caiu assustadoramente – de RS 243,97 para RS 188,34, levando também à queda as participações dessa transferência, que passou de 22,23% para 17,60% das correspondentes RCpc –, bem como nas “Outras receitas correntes”, embora nesse último caso a queda não tenha ocorrido de forma tão dramática. Isso se deu em função do comprometimento das bases tributárias e econômicas municipais, dado o baixo crescimento econômico de 2005. Em compensação, as transferências específicas e o FPM apresentaram variação positiva, de, respectivamente, 34,88% e 18,17%, sendo que no caso do FPM seu aumento se deve, basicamente, ao crescimento do IRPJ. (BRASIL, 2006, p. 3) Coincidentemente, para os municípios do estado de Minas Gerais observaram-se os mesmos comportamentos nas categorias de receita para esses dois estratos (I e VII), embora em proporções diferentes.

As novas receitas ganharam espaço na estrutura de financiamento dos municípios e, em paralelo, as transferências específicas ampliam sua importância na RCpc, passando a responder por 21,18% da RCpc contra uma participação em 2000 de apenas 14,95%.

Os piores desempenhos em RCpc foram para os municípios de médio porte (III e IV). Para os municípios de 20 a 50 mil habitantes, verificaram-se baixo *per capita* nas

receitas tributárias e no ICMS e médios valores *per capita* de FPM, de transferências específicas e de novas receitas, mantendo-se acima da média nacional. Já os médios municípios do estrato IV apresentaram valores medianos comparados aos demais valores *per capita* registrados nas respectivas categorias, mas sempre inferiores à média nacional, sendo essa a explicação para sua baixa RCpc.

Por essa descrição, é possível concluir que os municípios de médio porte não possuem base tributária significativa, capaz de gerar bons níveis de arrecadação, nem são favorecidos pelo sistema de partilha, que tem por objetivo redistribuir recursos com a finalidade de reduzir as disparidades intermunicipais. Pela evolução das receitas, percebe-se que tal objetivo não é alcançado, uma vez que o crescimento mais expressivo da RCpc ocorreu para os pequenos municípios (estratos I e II), que foram favorecidos pelas transferências específicas e o FPM, e em menor medida pelas novas receitas e o ICMS, o que reforça a tese de que o sistema de transferência vigente tende a elevar as desigualdades, com a destinação de recursos para municípios que possuem menores demandas por bens e serviços urbanos básicos.

Em compensação, os grandes municípios (acima de 500 mil habitantes), que são os que enfrentam as maiores demandas sociais, tiveram as piores taxas de crescimento na RCpc (-2,82%), em virtude das perdas *per capita* registradas na receita tributária, no ICMS e nas outras receitas correntes, devendo, portanto, as transferências intergovernamentais compensar efetivamente tais perdas. O que se observa, contudo, é que o sistema de transferência não foi capaz de recompor a capacidade de gastos dos grandes municípios, visto que o próprio ICMS foi, em parte, responsável pelas perdas, e o FPM e as transferências específicas cresceram apenas R\$ 18,17 e R\$ 34,88 por habitante, respectivamente, contra as perdas *per capita* de R\$ 32,12 das receitas tributárias, R\$ 55,63 do ICMS e R\$ 13,57 das "Outras receitas correntes", gerando, assim, um decréscimo na RCpc de R\$ 30,98, mesmo com a entrada das novas receitas, que colaboraram com R\$ 17,29 da RCpc.

4.5 Considerações finais

A estrutura tributária no período de 2000 a 2005 passou por alterações marginais que não comprometeram a estrutura desenhada para a descentralização fiscal na Constituição de 1988, tendo apenas institucionalizado e aprofundado o que foi definido pela Assembleia Constituinte, embora esta não tivesse considerado os percalços que seriam criados

Tabela 4.6: Receita corrente dos municípios do Brasil e suas categorias, por estrato de população, em valores constantes ¹ per capita e correspondentes variações – 2000 e 2005.

Estrato de população (Hab.)	Valores per capita													B-A	Var. % na Receita Corrente per capita					
	2000						2005						Rec. Trib.		ICMS	FPM	Transf. Espec.	Novas Rec.	Outras Rec.	
	Receita Corrente (A)	Rec. Trib.	ICMS	FPM	Transf. Espec.	Outras Rec.	Receita Corrente (B)	Rec. Trib.	ICMS	FPM	Transf. Espec.	Novas Rec.								Outras Rec.
I. Até 10 mil	1.006,61	45,67	231,79	453,35	122,56	153,24	1.205,93	54,14	270,00	519,66	256,62	21,70	77,80	199,32	4,25	19,17	33,27	67,26	13,98	(37,85)
II. De 10.001 a 20.000	725,57	43,67	170,26	257,87	122,37	131,40	889,81	63,34	187,08	301,73	239,32	26,51	71,83	164,24	11,98	10,24	26,71	71,21	15,65	(36,27)
III. De 20.001 a 50.000	859,63	93,58	207,74	208,56	145,94	203,81	816,32	71,00	178,29	224,88	215,46	34,07	92,62	(43,32)	52,14	67,99	(57,68)	(160,49)	(75,09)	256,69
IV. De 50.001 a 100.000	719,69	110,77	194,54	131,11	125,63	157,63	846,73	116,85	219,29	155,00	207,70	27,62	120,26	127,04	4,79	19,48	18,80	64,59	21,22	(29,41)
V. De 100.001 a 200.000	864,37	162,48	225,25	117,20	142,83	216,60	944,13	150,23	229,29	134,37	196,90	54,42	178,92	79,76	(15,36)	5,06	21,53	67,78	65,90	(47,25)
VI. De 200.001 a 500.000	884,70	208,49	227,49	86,08	135,39	227,24	906,33	195,49	220,63	103,47	195,12	19,70	171,91	21,63	(60,13)	(31,73)	80,39	276,21	91,10	(255,84)
VII. Mais de 500.000	1.097,41	380,63	243,97	47,55	148,38	276,87	1.066,43	348,51	188,34	65,72	183,27	17,29	263,30	(30,98)	(103,68)	(179,56)	58,64	112,60	55,81	(43,82)
Total	921,64	202,75	220,53	143,88	137,81	216,67	961,79	193,96	204,63	162,67	203,70	26,33	170,49	40,15	(21,91)	(39,59)	46,82	164,10	64,71	(115,00)

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração: A autora.

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI

pela União com a cobrança das contribuições sociais que não são compartilhados com estados e municípios. Essas medidas não visaram ao aperfeiçoamento das relações intergovernamentais, mas sim a ampliação do poder de decisão da esfera federal. Na perspectiva municipal, esse comportamento impactou negativamente as finanças públicas, mas, dada a ampliação das transferências específicas, assim como o surgimento de novas receitas e o crescimento do FPM e do ICMS (apenas para Minas Gerais), foi fator determinante para o aumento da capacidade de gastos dos municípios.

Em um país como o Brasil, profundamente marcado pela disparidade econômica e social, é evidente que os valores médios apresentados para os dois grupos de municípios estudados não é um bom indicativo. Assim, procurou-se trabalhar com agrupamento de municípios, sendo o critério adotado para agrupá-los o porte populacional, por ser a população um denominador que oferece elementos comparativos de suas bases tributárias e econômicas, graus diferenciados de eficiência de arrecadação, bem como dos encargos, e os níveis de demandas por serviços públicos.

Como se procurou mostrar, os grandes municípios (estratos VII e VI) possuem uma base tributária e econômica mais robusta, que lhes permite obter grande parte da sua capacidade de gastos orçamentários via arrecadação própria. Somados às receitas tributárias, o ICMS, e as "outras receitas correntes" são destaques em suas RCpc. Logo, as transformações ocorridas nessas receitas impactam de forma mais precisa esse grupo de municípios. É esse o caso das receitas tributárias, que, nesse período, passaram por duas importantes transformações legislativas, uma das quais lhes rendeu crescimento da arrecadação do ISS, dada a ampliação da lista de serviços sob os quais o imposto passou a incidir, e a outra causou uma variação negativa na cobrança das taxas, uma vez que a Taxa de Iluminação Pública foi extinta e substituída pela Taxa da Contribuição de Iluminação Pública, a partir de 2002, com a EC 39. Além dessas alterações, há que se considerar o mau desempenho da economia em 2005, que atinge claramente as bases tributárias locais.

O mesmo ocorreu com o ICMS *per capita*, sendo que a retração econômica ocorrida e a fuga de empresas para os médios centros urbanos constituíram-se nas principais explicações para a queda do valor *per capita* verificada nessa transferência para os grandes municípios. Quanto às "Outras receitas correntes", há que se considerar a diversidade de recursos contidos nessa classificação, em que se destacam para esse grupo de municípios as

receitas provenientes da dívida ativa, as restituições e as indenizações, que tendem a ser maior em municípios mais populosos, que detêm melhores condições burocráticas de exigências, o IPVA e as transferências estadual, que também favorecem os grandes municípios, dado o seu caráter devolutivo.

Todas as demais receitas cresceram para os grandes municípios, mas, dada a importância das receitas tributárias e do ICMS para a RCpc, os grandes municípios apresentaram baixo nível de crescimento (estrato VI) ou, mesmo, crescimento negativo (estrato VII). Isso parece um contra-senso, por serem os grandes municípios os que recebem maior demanda de serviços pela população, sendo, por consequência, os que necessitam de maiores volume de recursos disponíveis para arcar com as responsabilidades que lhes são atribuídas, além de atenderem populações de outras jurisdições.

Em contrapartida, os pequenos municípios, por apresentarem baixo nível de atividade econômica, possuem bases tributárias próprias muito limitadas, necessitando, portanto, de recursos transferidos para a composição de sua capacidade de gastos. De fato, eles são os mais favorecidos pelo FPM, que apresenta uma variação inversa ao porte populacional, demonstrando ser a principal fonte de financiamento para os municípios pequenos. Para eles, o FPM assume o caráter de uma "renda mínima", capaz de lhes garantir, pelo menos, o cumprimento das atividades burocráticas, compensando os limites impostos pelas suas bases tributárias e econômicas.

Como bem explica Prado (2003, p. 65), o pressuposto básico que orientou o FPM foi o de favorecer os pequenos municípios, visando equalizar sua capacidade de gastos em relação aos demais municípios. No entanto, dada a forma de distribuição do recurso, essa receita é repassada sem levar em consideração os impactos das demais receitas, o que acaba por gerar distorções, como a verificado para a média da RCpc dos municípios de até 10 mil habitantes. Este grupo de municípios, tanto em Minas Gerais como no Brasil, mesmo apresentando bom desempenho na RCpc em 2000, continuaram a ser mais favorecidos pelo FPM em 2005, gerando resultados perversos para o equilíbrio federativo, ao desconsiderar como princípio primordial deste sistema mecanismos redistributivos voltados para a redução das desigualdades. Logo, conclui-se que o FPM embora seja um fundo redistributivo, não se revela adequado para atender ao princípio da equalização horizontal, nas bases em que se encontra estruturado, tendo em vista que utiliza fatores exógenos – população (municípios do interior) e renda e população (para as capitais) – ao sistema de partilha, e não endógenos,

como deveria ser, uma vez que tem a função específica de melhorar a capacidade total de gastos municipais.

Já os municípios de médio porte (estratos III, IV e VI), de modo geral, apresentaram desempenho mediano na maioria das receitas, com destaque sempre para o ICMS e para o FPM, que registraram sempre os maiores percentuais de participação em suas estruturas. No entanto, em 2005 as transferências específicas também se mostraram bem significativas não só para esse grupo como para todos os demais.

As transferências específicas foram mecanismos eficazes adotados pelo Governo Federal e pelos governos estaduais para a indução à adesão dos municípios ao processo de descentralização das políticas de saúde, educação e assistência social. Contudo, a forma como se deu a evolução de tais transferências produziu distorções no sistema federativo fiscal, por não ser a sua distribuição orientada pela finalidade de atenuar as disparidades municipais. Observa-se que em 2000 os maiores valores *per capita* foram registrados para os municípios maiores e mais estruturados, mas em 2005 verificou-se um crescimento expressivo nas transferências para os municípios de pequeno e médio porte, reforçando, neste caso, as distorções do sistema. Desconsidera-se, especialmente no caso das transferências vinculadas às atividades, o fato de que os grandes municípios (acima de 200 mil habitantes) são cidades-pólo, que atendem cidadãos tanto de sua jurisdição como dos de municípios vizinhos, que só ali têm acesso a serviços mais sofisticados, como os que dizem respeito a tratamentos de maior complexidade na área da saúde e aos ensinos universitário, médio e fundamental de melhor qualidade, entre outros. Entretanto, quando se faz o cálculo médio da receita *per capita*, utiliza-se apenas a população residente no município, desconsiderando-se essa realidade complexa.

As novas receitas mostraram-se inexpressivas na composição da RC_{pc}, mas, pelo seu caráter de inovação e de dinamicidade, merece destaque no sistema de financiamento municipal. Vale também esclarecer que nesse grupo de receita os *royalties* são recursos expressivos recebidos por alguns municípios que possuem uma forte base de exploração mineral e hídrica. Para estes, as compensações financeiras pagas pelas empresas que exploram a localidade seriam uma forma de indenizar a sociedade por essa exploração, idéia que vem tomando força na própria sociedade e exigindo a conscientização dos governos.

Em suma, pode-se concluir que o sistema de partilha adotado tem contribuído para promover a redução das desigualdades intermunicipais, mas também tem aprofundado as distorções, ao destinar recursos sem levar em conta o conjunto das receitas obtidas no território municipal e a própria necessidade financeira dos municípios para atender às demandas da população. Assim, o sistema de partilha apresenta-se inconsistente para seus objetivos de equalização horizontal, carecendo de reformas para este objetivo e para o próprio fortalecimento do processo de descentralização fiscal e administrativo no Brasil.

5. GASTOS ORÇAMENTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS: AJUSTE FISCAL E PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS

O processo de descentralização formalizado e consagrado pela Constituição de 1988 definiu, mesmo que de forma desordenada e superficial, as competências tributárias e os encargos entre os níveis de governo. O procedimento ideal para tal definição seria partir da realocação de atribuições para os governos subnacionais, transferindo os encargos e as responsabilidades locais e provinciais, para, só então, definir a estrutura de financiamento a ser viabilizada pelas competências tributárias e pelo sistema de partilha.

A descentralização brasileira se deu de maneira inversa. Primeiro, estabeleceram-se as fontes de financiamentos; depois, discutiram-se as responsabilidades. Estas, contudo, também não foram definidas de forma explícita pela Constituição, deixando sua regulamentação para Lei Complementar, ao contrário do ocorrido com as competências tributárias e com o sistema de transferências intergovernamentais, que foram claramente delimitados. Portanto, a incoerência no planejamento da descentralização gerou para os governos subnacionais incompatibilidade entre as responsabilidades assumidas e os recursos para financiá-las, não se prevendo qualquer mecanismo de adequação e de conciliação do financiamento com o encargo. Essa situação tornou-se mais grave quando se considera a desigualdade horizontal dos entes federativos, que têm na capacidade de realizar gastos o limite da sua atuação governamental. Reconhecer que há uma distribuição irregular das bases tributárias, bem como diferenças na eficiência arrecadatória, implica reconhecer a disparidade intermunicipal e promover ações no sentido de corrigi-las, como requisito essencial para o fortalecimento do sistema federativo.

No capítulo anterior, procurou-se demonstrar que o federalismo fiscal adotado no Brasil, de um lado, tem proporcionado a diminuição das desigualdades horizontais, com a aproximação dos valores médios de receita corrente disponíveis por habitante nos correspondentes estratos, mas, de outro, tem gerado efeitos perversos, uma vez que o sistema de partilha, somado à arrecadação própria, tem produzido resultados inconsistentes, que reforçam as desigualdades na arrecadação tributária inicial. Isso porque, por meio das principais transferências (FPM, ICMS e transferências específicas), remetem-se recursos aos governos subnacionais, mas sem a consideração de suas bases tributárias efetivas, o que resulta, especialmente no caso dos pequenos municípios, na formação do que se pode chamar,

para usar uma expressão de Prado (2006, p. 222) de “miniparaísos fiscais”, dada uma elevada receita *per capita vis-à-vis* a média nacional e, até mesmo, os municípios de maior porte.

Nesse sentido, cabe verificar em que medida a evolução das bases de financiamento, tal como descrito acima, impactaram a atuação governamental dos entes municipais, considerando o fato de serem os municípios entes dotados de autonomia política e fiscal, e de, portanto, possuírem independência para decidir sobre a alocação de seus recursos públicos, segundo ordens de prioridades particulares que levem em conta as necessidades dos cidadãos de cada localidade.

É no orçamento que se encontram definidos os programas e as atividades eleitos pelos governos para aplicação dos recursos arrecadados em determinado exercício. O programa de trabalho expresso no conjunto de ações a serem realizadas por determinado governo é, assim, retratado no orçamento-programa. Por meio dele, podem-se identificar tanto os objetivos de gastos dos governos, de modo geral, quanto os recursos necessários a sua execução.

Esse é um ato administrativo revestido de força legal, o qual se estabelece a partir do art. 165 da CR, que fixa a hierarquia e a coerência entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual refere-se a uma lei de vigência quadrienal, a qual deve conter as diretrizes estratégicas de um governo para todo o período de seu mandato.

À luz das prioridades nele estabelecidas, tem-se que a LDO deve estabelecer, para cada ano, as metas eleitas pela administração pública a partir de um leque de centenas de programas aprovados no Plano Plurianual como preferenciais para a execução sobre os demais, projetando, inclusive, as metas físicas que devem ser consideradas na elaboração do orçamento anual. Por fim, a LOA “conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”. É a LOA que, de fato, compreende o orçamento público no qual é feito o detalhamento das atividades que serão desenvolvidas, permitindo, pela sua análise, identificar as ações consideradas prioritárias pelos governos municipais (MOTA, 2002, p.25-34 *passim*).

Nesse capítulo, dá-se continuidade à análise do federalismo fiscal, porém na perspectiva dos gastos orçamentários, visando verificar o impacto produzido pelo crescimento da receita nas despesas públicas. Entende-se que o aumento da capacidade dos gastos do município pode influenciar suas prioridades alocativas, reforçando algumas ou introduzindo novas linhas de atuação governamental. No caso dos pequenos municípios, que têm registrado receitas correntes *per capita* em elevação e alta dependência das transferências intergovernamentais, estes recursos adicionais podem estar sendo destinados às atividades administrativas e políticas de menor prioridade, na ausência de mecanismo de controle por parte da comunidade e, também, de interesse na sua fiscalização, pelo fato de suas receitas serem formadas, predominantemente, de transferências, sem ônus para o contribuinte local (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 325).

Se confirmadas, situações como essas espelham claramente uma distorção federativa, proporcionada por uma descentralização fiscal “manca”, que tende a ampliar a capacidade de gastos de alguns municípios que já apresentam situação mais favorável *vis-à-vis* outros, que, pelas suas características, precisam de maiores volumes de receitas para atender às necessidades da população.

Com base nessa análise, espera-se identificar elementos que indiquem os rumos que vêm sendo seguidos pela Federação, à luz do desafio da equalização horizontal da capacidade do gasto orçamentário, traduzida na compatibilidade entre encargos assumidos e recursos necessários para financiá-los, de forma a se caminhar na construção de um maior equilíbrio federativo.

Para tanto, este capítulo foi estruturado em duas seções. A primeira apresenta a comparação entre a capacidade de gastos municipais e os gastos efetivamente realizados no período 2000–2005, em valores *per capita*, buscando-se verificar o impacto da variação da receita no gasto orçamentário municipal e examinando ainda se o momento foi marcado pela ocorrência de déficits e superávits nas contas municipais. A partir das possíveis constatações acerca do comportamento municipal diante do compromisso com o ajuste fiscal, pretende-se observar o desempenho dos principais elementos do gasto municipal no ajuste fiscal implementado pelo Governo Federal. A segunda seção discute as limitações impostas ao orçamento, incluindo não só o ajuste fiscal, em que a receita limita o montante total de gastos a ser realizado, mas também as restrições relacionadas à vinculação de determinados recursos, em especial das transferências intergovernamentais, uma vez que qualquer uma delas constitui

formas de engessar o orçamento, podendo ser, em alguma medida, um fator determinante das preferências alocativas municipais, considerando que a ocorrência de superávits é resultado do aumento das receitas e/ou de cortes nas despesas. Para subsidiar a discussão serão utilizados dois indicadores, o de esforço setorial no gasto orçamentário, que mede a participação relativa das respectivas áreas no total da despesa orçamentária municipal, indicando as atividades que receberam maiores parcelas de recurso no orçamento; e o esforço setorial *per capita*, indicador que retrata o esforço *per capita* realizado pelo município em determinado setor, em que se verifica quanto do recurso está sendo destinado à determinada atividade por habitante.

5.1 Capacidade de gastos e gastos realizados – resultado primário

O orçamento é uma peça que administra as receitas, as despesas e a dívida dos governos, sendo um elemento indispensável ao processo de planejamento das atividades a eles relacionadas. Da relação entre receitas e despesas descrita no orçamento, pode-se avaliar a situação financeira do governo, que será superavitária ou deficitária, conforme a estratégia da política econômica por ele adotada. O endividamento público é um dos instrumentos mais utilizados pelos governos, até mesmo os municipais, para aumentar o gasto público, seja em consumo, investimento ou contratação de servidores, com vistas a evitar a estagnação e/ou recessão econômica (JAIME JR.; REIS; ROMERO, 2006, p. 10).

Da comparação entre receitas e gastos orçamentários, obtém-se o resultado primário das contas públicas. Se positivo, significa que se gerou um superávit, sendo a receita maior do que o gasto orçamentário em determinado exercício financeiro; se negativo, tem-se a ocorrência de déficit, com a receita sendo menor do que as despesas.

Os déficits representam um desequilíbrio orçamentário, que pode surgir a partir de uma situação planejada ou de situações imprevistas. Segundo Oliveira (2001, p. 85), os déficits fiscais imprevistos resultam ou da frustração das receitas projetadas, devido a um comportamento desfavorável da atividade econômica, ou do crescimento de algum gasto não previsto, como por exemplo, decorrente de calamidades ou, ainda, da combinação dos dois fatores que gerando incertezas tanto nas receitas como nas despesas. O déficit planejado seria aquele resultante de uma decisão consciente tomada pelas autoridades governamentais para o atingimento de um objetivo, por exemplo, a elevação do nível de emprego. Mas, independente das circunstâncias, o desequilíbrio gerado será financiado pelo endividamento, que consiste

no aumento da dívida pública. As implicações dessa decisão é que, de fato, impõem dificuldades à continuidade do crescimento e da estabilidade econômica.

Reconhecendo esses efeitos danosos para a estabilidade, teve início no Brasil, a partir de meados da década de 1990, um amplo processo de combate ao desequilíbrio fiscal, com ênfase nas finanças dos governos subnacionais. O primeiro instrumento de controle dos gastos governamentais foi implementado com a publicação da LC 82/95⁷³ (Lei Camata), que limitava o gasto com pessoal. Foram também criados programas de ajuste fiscal para os estados, buscando o saneamento e a disciplina de suas finanças. Com o mesmo objetivo, foram privatizados e/ou extintos os bancos estatais, fonte utilizada pelos estados para financiar suas dívidas, e renegociadas as dívidas dos governos subnacionais com a União, por meio de contratos assinados que definiram várias condições e limites para a gestão responsável⁷⁴ (AFONSO, 2004, p. 14). Com a publicação da LRF, completou-se o processo de criação do arcabouço institucional de controle das administrações públicas, redefinindo os limites para gastos com pessoal e estabelecendo os limites aplicados à sua dívida em relação à receita. Além disso, a LRF, ao definir penalidades administrativas, pecuniárias e prisionais, possibilitou legalmente a ocorrência de punições.

Diante desse novo instrumento legal e dos contratos da dívida assinados com a União, os governos municipais passaram a ter de adequar-se às novas exigências do compromisso com o equilíbrio fiscal, o que se tornou mais difícil com a adoção pela União de medidas recentralizadoras, especialmente na área fiscal, buscando aumentar sua participação no "bolo" tributário mediante cobrança de contribuições sociais. Tal postura significou, de um lado, o aumento do interesse da União pelas fontes de receitas não-compartilhadas, o que se refletiu na queda da arrecadação dos impostos compartilhados, e, por consequência, na receitas dos governos subnacionais; e de outro, o aumento da carga tributária, com elevação da participação dos tributos indiretos e cumulativos, trazendo prejuízos para a competitividade da produção nacional. De fato, este último argumento é um dos mais usados para explicar o baixo crescimento econômico do período, com prejuízos para a base tributária municipal, como foi demonstrado no capítulo anterior.

⁷³ Lei Complementar 82 de 27 de março de 1995.

⁷⁴ O Governo federal, por intermédio do Tesouro Nacional, assumiu e renegociou todas as dívidas, inclusive as bancárias e as mobiliárias, em troca, dentre outros, de se firmar um programa de ajuste fiscal com os governos subnacionais, incluindo metas de desempenho e vedação de novas captações até que a dívida fosse reduzida a um teto nacional (AFONSO, 2004, p. 14).

A tabela 5.1 mostra o resultado primário obtido pelos municípios mineiros e brasileiros no período 2000–2005, conforme os valores das receitas líquidas⁷⁵ e dos gastos orçamentários. Para possibilitar a comparação entre os municípios de Minas Gerais e do Brasil também foram apresentados os valores *per capita*. Nota-se que em 2000 os dois conjuntos de municípios – mineiros e brasileiros – registraram déficit: os mineiros, de R\$ 1,198 bilhão, o que corresponde a R\$ 78,82 por habitante; e os brasileiros, de R\$ 4,046 bilhões, ou R\$ 28,90 *per capita*. Já em 2005, ambos apresentaram resultados primários positivos. Embora os municípios mineiros tenham apresentado um crescimento de 8,99%, contra apenas 3,24% dos municípios brasileiros, os valores *per capita* registrados pelos municípios do estado corresponderam a apenas R\$ 40,93 por habitante, contra R\$ 43,07 dos brasileiros. Estes resultados se devem, de um lado, ao aumento na receita líquida orçamentária e, de outro, à redução das despesas, de forma a gerar os superávits necessários para fazer frente às metas estabelecidas em acordos com o FMI.⁷⁶

Tabela 5.1: Resultado primário – Receita e Despesa Orçamentária – em valores constantes¹ – Minas Gerais e Brasil – 2000 e 2005.

Ano	População	Minas Gerais					
		Receita Líquida Orçamentária (2)		Despesa Orçamentária		Resultado	
		(Em R\$)	Per capita	(Em R\$)	Per capita	(Em R\$)	Per capita
2000 (A)	15.205.270	12.205.360.293,06	802,71	13.403.852.363,86	881,53	(1.198.492.070,80)	(78,82)
2005 (B)	16.361.818	14.314.406.115,31	874,87	13.644.757.498,74	833,94	669.648.616,57	40,93
Tx. Crescimento B/A	7,61	17,28	8,99	1,80	(5,40)	(155,87)	151,92
Brasil							
2000 (A)	140.016.564	125.706.683.694,16	897,80	129.752.794.293,97	926,70	(4.046.110.599,81)	(28,90)
2005 (B)	151.500.348	140.426.916.039,58	926,91	133.902.476.216,14	883,84	6.524.439.823,44	43,07
Tx. Crescimento B/A	8,20	11,71	3,24	3,20	(4,62)	(261,25)	249,03

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (S/TN), Finanças do Brasil (FINBRA). Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Elaboração:** A autora.

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

(2) Receita orçamentária municipal, excluindo as deduções do FUNDEF e as operações de crédito.

A tabela 5.2 apresenta desagregado, por estrato de população, o resultado primário obtido pelos municípios de Minas Gerais para o período, permitindo comparar a capacidade total de gasto orçamentário, representada pela receita líquida *per capita* (RLpc), com a demanda por recursos financeiros, que corresponde ao gasto *per capita* efetivamente

⁷⁵ Receita orçamentária, deduzido o FUNDEF e as operações de crédito.

⁷⁶ Segundo Afonso (2004, p. 15), o Brasil fechou sucessivos acordos com o FMI, tendo a meta de geração de superávit primário começado com 3,1% do PIB em 1999, chegado em 3,75% do PIB no início de 2002 e se elevado para 3,88% após a crise de confiança gerada pela campanha presidencial. Posteriormente, tal meta foi ampliada para 4,25% do PIB pelo Governo Lula, vigorando até 2007.

realizado (GOpc). Percebe-se que todos os estratos em 2000 demandaram mais recursos financeiros do que os disponíveis, deixando explícita a insuficiência das fontes de financiamento público para honrar as obrigações por eles assumidas. Como se percebe, tanto os grandes (estrato VII) quanto os pequenos municípios (estrato I) registraram altos desequilíbrios, deixando um rombo para o exercício seguinte de, respectivamente, R\$113,31 e R\$ 108,55 por habitante.

Diante desse déficit generalizado, os municípios, de modo geral, teriam de racionalizar e organizar as suas contas, seja pelo aumento de receitas e/ou redução dos gastos. O ano de 2005 parece confirmar que foi este o caminho percorrido, já que nele se registram superávits primários para todos os estratos considerados.

Vale esclarecer, contudo, que os superávits gerados nos estratos VII, IV e I não resultaram da conjunção do aumento da RLpc e da queda no GOpc, como se observa nos demais estratos. Nos grandes municípios (estrato VII), o resultado deve-se, basicamente, à redução do gasto realizado por habitante, apesar de ser este o estrato que mais necessita de expandir recursos para atender às demandas da população por bens e serviços públicos. Nos pequenos (estrato I) e nos médios municípios (estrato IV), o superávit foi obtido pelo aumento expressivo da RLcp de, respectivamente, R\$ 147,20 (16,88%) e R\$ 120,29 (19,35%), explicado, principalmente, pelo aumento nos fluxos básicos de transferências – FPM, ICMS e transferências específicas –, além da contribuição das novas receitas que surgiram no período e que acabaram mostrando ser importantes para alguns municípios. Nessas circunstâncias, as expansões da RLpc na proporção em que ocorreram possibilitaram a ampliação dos GOpc, sem que se comprometesse o compromisso com o ajuste fiscal.

Esperava-se, com base nos argumentos apresentados pela literatura (GIUBERT, 2005, p. 9), que houve uma relação direta entre a ocorrência de déficits fiscais e a dependência das transferências intergovernamentais. Para Minas Gerais, essa afirmativa não é totalmente válida, uma vez que os grandes municípios, que não são altamente dependentes de transferências, foram os que apresentaram, em 2000, os maiores déficits. Em 2005, essa hipótese nem se aplica, uma vez que todos os estratos apresentaram superávits. Já para os municípios brasileiros, o argumento aplica-se somente se for considerado como transferências intergovernamentais apenas o FPM. Este, por ser um fundo redistributivo, que favorece os pequenos municípios, coloca-os numa situação de alta dependência, pois são, de fato, os que registraram maiores déficits em 2000, conforme a tabela 5.3. Nesse ano, os municípios com

mais de 500 mil habitantes apresentaram o melhor desempenho entre os estratos, com um resultado primário positivo de R\$ 14,84 *per capita*, consequência de uma estrutura de financiamento que lhes rendeu RS 1.078,42 por habitante, possibilitando-lhes manter-se nos limites do planejamento orçamentário, sem gastar mais do que arrecada.

Tabela 5.2: Resultado primário – Receita e Despesa Orçamentária – em valores constantes ¹ *per capita*, por estrato de população – Minas Gerais – 2000 e 2005.

Estrato de população (Hab.)	2000			2005			Variação (2005-2000)		
	Receita Líquida (A)	Despesa Orçamentária (B)	Resultado A-B	Receita Líquida (A)	Despesa Orçamentária (B)	Resultado A-B	Receita Líquida (A)	Despesa Orçamentária (B)	Resultado A-B
I. Até 10 mil	872,02	980,57	(108,55)	1.019,22	998,84	20,38	147,20	18,27	128,94
II. De 10.001 a 20.000	644,24	716,67	(72,43)	708,64	678,60	30,05	64,40	(38,08)	102,48
III. De 20.001 a 50.000	623,56	696,53	(72,97)	716,42	681,87	34,55	92,86	(14,66)	107,52
IV. De 50.001 a 100.000	621,64	690,70	(69,06)	741,93	709,47	32,46	120,29	18,77	101,52
V. De 100.001 a 200.000	666,33	723,32	(56,99)	798,11	723,30	74,81	131,78	(0,01)	131,80
VI. De 200.001 a 500.000	951,54	978,77	(27,22)	925,20	788,17	137,03	(26,34)	(190,60)	164,25
VII. Mais de 500.000	1.091,99	1.205,30	(113,31)	1.055,19	1.051,23	3,96	(36,80)	(154,07)	117,27
Total	802,71	881,53	(78,82)	874,87	833,94	40,93	72,16	(47,59)	119,75

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA). Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração: A autora.

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

É possível deduzir, com base nos dados da tabela 5.2, que há uma relação inversa entre o porte populacional e o esforço de ajustamento realizado pelo governo local, considerando que o déficit *per capita* aumenta à medida que diminui o tamanho dos municípios. Os pequenos municípios (estrato I), por exemplo, registraram o maior déficit no ano, apresentando um nível de gasto muito próximo do realizado pelos grandes municípios (estrato VII). Estes têm maior população e os serviços urbanos que oferecem são mais complexos. Por isso, são mais pressionados pelas demandas tanto de seus habitantes como de outras jurisdições. Guardadas as devidas proporções, pode-se afirmar que pressões semelhantes ocorrem sobre as cidades de porte médio (estrato VI e, até mesmo, V, dependendo do estado/região), por serem consideradas cidades-pólo. A verdade, no entanto, é que contam com uma base tributária e com fluxos de transferências bem inferiores aos das cidades acima de 500 mil habitantes, enfrentando restrições muito maiores na sua capacidade de gastos, com implicações negativas no tocante aos serviços ofertados à população.

Esses argumentos indicam que o aumento da RLpc deveria ocorrer principalmente nos estratos mais populosos. Todavia, os resultados de 2005 mostram que o

o crescimento da RLpc foi maior nos pequenos municípios e menor nos grandes. Os municípios acima de 500 mil apresentaram variação negativa na RLpc de RS 30,08, fortemente influenciada pela queda da receita tributária, gerada pela estagnação econômica, e do ICMS, cujo valor *per capita* diminuiu, devido à desconcentração das atividades econômicas nos grandes centros urbanos e a sua migração para cidades de porte médio. Os municípios de médio porte (de 20 a 50 mil habitantes) também tiveram redução na RLpc em relação a 2000, como mostra a tabela 4.4, apresentada no capítulo anterior. Tal redução não ocorreu em virtude da receita corrente⁷⁷, uma vez que esta cresceu no período, mas sim em função da receita de capital⁷⁸, que corresponde aos recursos financeiros procedentes da constituição de dívidas, da conversão de bens e direitos em espécie e dos recursos recebidos por outras pessoas de direito público ou privado que se destinam à cobertura das Despesas de Capital.

Do lado das despesas, verificou-se a redução dos gastos na maioria dos estratos, sendo o estrato III e o VII aqueles que sofreram maior queda, justamente para se adequarem às perdas ocorridas na RLpc. Os pequenos (estratos I e II) e médios (estrato IV) municípios, por sua vez, ampliaram os valores dos seus respectivos GOpc, sem, contudo, comprometer a geração de superávits, dado que o crescimento na RLpc foi mais do que proporcional ao crescimento do GOpc.

Pelos dois lados – receita e despesa –, percebe-se que os municípios mineiros tiveram, em média, em qualquer dos anos, desempenho inferior ao dos brasileiros, apresentando capacidade total de gastos menor, GOpc menor e déficit *per capita* maior (apenas em 2000). Essa tendência não se aplica apenas aos grandes municípios, que contabilizaram em qualquer dos indicadores (RLpc, GOpc e resultado primário) valores superiores aos registrados para os municípios brasileiros. Depreende-se, assim, que, à exceção destes dois estratos, os municípios mineiros apresentaram maior desequilíbrio orçamentário quando comparados aos dos demais estados brasileiros, tal como estratificado.

⁷⁷ A receita corrente é um dos componentes da receita líquida orçamentária.

⁷⁸ Como o conceito de receita utilizado para o cálculo do resultado primário foi um conceito mais amplo, foram contabilizadas as receitas de capital, com exceção das operações de crédito.

Tabela 5.3: Resultado primário – Receita e Despesa Orçamentária – em valores constantes¹ per capita, por estrato de população – Brasil – 2000 e 2005.

Estrato de população (Hab.)	2000			2005			Variação (2005-2000)		
	Receita Líquida (A)	Despesa Orçamentária (B)	Resultado A-B	Receita Líquida (A)	Despesa Orçamentária (B)	Resultado A-B	Receita Líquida (A)	Despesa Orçamentária (B)	Resultado A-B
I. Até 10 mil	964,17	1.066,79	(102,62)	1.130,60	1.092,28	38,32	166,43	25,49	140,95
II. De 10.001 a 20.000	700,38	760,25	(59,87)	838,83	787,84	51,00	138,45	27,59	110,87
III. De 20.001 a 50.000	835,57	890,06	(54,50)	773,76	739,98	33,78	(61,80)	(150,08)	88,28
IV. De 50.001 a 100.000	701,40	741,28	(39,88)	809,08	765,52	43,56	107,68	24,23	83,44
V. De 100.001 a 200.000	833,56	873,02	(39,46)	909,25	860,33	48,92	75,69	(12,69)	88,39
VI. De 200.001 a 500.000	860,86	886,31	(25,45)	871,18	828,13	43,05	10,32	(58,18)	68,50
VII. Mais de 500.000	1.078,42	1.063,58	14,84	1.048,34	1.003,98	44,36	(30,08)	(59,60)	29,52
Total	897,80	926,70	(28,90)	926,91	883,84	43,07	29,11	(42,85)	71,96

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração: A autora.

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

De modo geral, é possível perceber comportamentos semelhantes nos estratos, o que possibilita extrair algumas conclusões preliminares a respeito dessas questões e de suas implicações para a questão federativa.

É possível constatar que existe inadequação entre receitas e despesas, base de financiamento e responsabilidades assumidas pelos entes municipais com o processo de descentralização. Essa inadequação se deve à estrutura de financiamento adotada pelo sistema federativo vigente, que favorece os pequenos municípios em detrimento daqueles de médio e grande porte, desconsiderando a dinâmica socioeconômica, que leva à concentração crescente da população e das atividades econômicas nos maiores centros urbanos, ampliando as demandas por bens e serviços que não são ofertados nos pequenos municípios. Observa-se em qualquer uma das situações – em Minas Gerais ou Brasil – que a distribuição da receita tem aumentado a desigualdade na capacidade de gastos entre as unidades locais, ao possibilitar que municípios com altas RLpc ampliem seus valores de receita em níveis superiores aos verificados nos demais estratos, como tem ocorrido com os pequenos municípios (estrato I).

Em contrapartida, os grandes municípios (estrato VII), que, reconhecidamente, precisam contar com meios financeiros mais robustos para atender adequadamente às demandas municipais, têm sofrido com a redução da RLpc e, conseqüentemente, do GOp. O mesmo ocorre com o estrato VI, que também enfrenta o desafio de arcar com a oferta de serviços mais complexos, mas sem possuir uma base de financiamento comparável à dos municípios acima de 500 mil habitantes (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 325).

No tocante aos resultados das contas públicas dos governos municipais apresentados nesta seção, há que se considerar dois momentos distintos: primeiro, o ano de 2000, quando foi aprovada a LRF, o controle das finanças subnacionais era fraco e, provavelmente, os municípios ainda não estavam envolvidos no esforço de saneamento de suas contas, o que explicaria os déficits gerados. Em 2005, contudo, em plena vigência da LRF e dos maiores controles existentes sobre os seus gastos, bem como de instrumentos de suspensão de transferências negociadas e de punições administrativas e pecuniárias dentre outras, o respeito à disciplina fiscal ganhou força, aumentando o esforço por eles desenvolvidos para equilibrar suas contas e contribuir para a geração do superávit fiscal do setor público. Essa nova postura exigiu dos governos a necessidade de reduzir determinados gastos orçamentários ou, até mesmo, de renunciar a eles. Esse ajustamento ocorrido nas contas públicas é que será analisado em seguida, considerando os principais elementos que compuseram o ajuste fiscal, examinando o movimento, a direção e a intensidade do processo de alocação dos recursos orçamentários municipais.

5.1.1 Elementos do ajuste fiscal

Com o intuito de controlar os gastos públicos, a LRF concentrou seus instrumentos de controle em dois itens principais: a despesas com o endividamento; e a despesa com pessoal e encargos. Estabelecer os limites para o endividamento, de um lado, significa eliminar, ou pelo menos reduzir, os déficits relativos às despesas correntes, mas, de outro, significa restringir os recursos destinados aos investimentos, que normalmente são realizados com recursos procedentes de empréstimos, e não com superávits correntes como seria o correto. Os empréstimos, segundo a “regra de ouro” instituída pela LRF, podem ser contratados apenas se for para cobrir os dispêndios relativos à despesa de capital, não podendo, em hipótese alguma, ser contratados para fazer frente a despesas correntes. Logo, a receita relativa às operações de créditos de cada exercício somente pode ser destinada ao pagamento das despesas de capital, sendo o investimento o principal grupo de despesa dessa categoria.

Quanto aos gastos com pessoal e encargos, os limites estabelecidos forçam os administradores a combater um dos principais itens das despesas públicas e uma das práticas mais clientelistas adotados pelos governos ao longo da história da administração pública brasileira, na qual o serviço público é tido como “cabide de emprego”, funcionando como moeda de troca (GIUBERT, 2005, p.13).

Portanto, dentre todas as questões contempladas pela LRF, os limites de gasto com pessoal e encargos, e o investimento (por ser uma despesa passível de manobras e contingenciamentos) são aquelas que mais afetam o gasto público e podem determinar as condições de equilíbrio/desequilíbrio das administrações. Como explica Oliveira (2001, p. 50), essas despesas indicam a vulnerabilidade das finanças e o estrangulamento do orçamento, assim como fornecem elementos que permitem identificar, a partir da sua participação no orçamento, os gastos que devem ser ajustados para que os entes federados mantenham-se dentro do equilíbrio fiscal, sem comprometer o funcionamento da máquina pública. O ajuste fiscal empreendido no período será analisado a seguir, à luz do comportamento do gasto com pessoal e encargos sociais e com os investimentos dos municípios.

a) Pessoal e encargos sociais

Desde a Constituição de 1988, já estava prevista, no art. 169, a necessidade de limitar as despesas com pessoal⁷⁹, tendo sido deixado a sua regulamentação para norma complementar. Tal norma somente foi publicada em 1995, à luz da necessidade imposta pelo Plano Real de disciplinar e organizar as contas públicas para se obter sucesso no programa de estabilização. Com a publicação da LC 82/95, conhecida como "Lei Camata", ficou estabelecido que as despesas totais com pessoal ativo e inativo da Administração Direta e da Administração Indireta, inclusive as Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, pagas com receitas correntes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderiam, em cada exercício financeiro, exceder 60% das respectivas Receitas Correntes Líquidas (RCL). Em 1999, esta norma foi substituída pela Lei Camata II⁸⁰, que reduziu os limites de gastos nessa rubrica para a União, tendo por base o mesmo cálculo da RCL. Em 2000, foi publicada a LRF que elevou o percentual da União para os mesmo 60% da RCL e inscriu outros dispositivos de controle que contemplam o orçamento como um todo, estabelecendo diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, bem como limites para o endividamento e para a aplicação dos empréstimos ("regra de ouro").

Na perspectiva municipal, o art. 19 da LRF, ao definir o percentual de 60% da RCL para ser gasto com pessoal, estipulou que, 6% desse percentual seria para o gasto com pessoal do Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do município, quando houver, e 54% para o Poder Executivo.

⁷⁹ Ativos e Inativos.

⁸⁰ Lei Complementar 96, de 31 de maio de 1999.

A imposição desses limites foi necessária, considerando que este item da despesa corrente participou, historicamente, com altos percentuais de participação do gasto orçamentário total, especialmente no âmbito dos estados, os quais, entre 1995 e 1999, gastavam em média cerca de 70% de suas receitas líquidas com pagamento de pessoal (GIUBERTI, 2005, p. 8). Restavam, com isso, apenas 30% para serem alocados nas demais atividades, como investimento, consumo estatal, amortização da dívida e pagamento de juros. O exemplo dos estados ilustra o nível de importância que essa despesa ocupa no orçamento dos entes federados de modo geral, justificando a razão do estabelecimento de limite para esses gastos. Ou seja, nos orçamentos governamentais os elevados gastos com o funcionalismo público, ao comprometerem parcela substantiva da receita disponível, reduzem a capacidade da administração de fornecer serviços públicos básicos para a população e de realizar investimentos em infra-estrutura (GIUBERTI, 2005, p. 8).

b) Investimentos

Investimentos são despesas relacionadas à realização de obras pela administração pública, bem como à aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e materiais permanentes necessários a sua realização. Para a economia, os investimentos governamentais “criam riqueza nova, irradiando efeitos multiplicadores mais poderosos para a renda nacional”. Entretanto, na perspectiva do gasto público, em uma situação de insuficiência de recursos e adequação das contas públicas, com vistas à geração de superávits primários, os investimentos são os primeiros a ser cortados, principalmente pela forma como são financiados – superávits correntes e/ou contratação de empréstimos. Como explica Jaime Jr., Reis e Romero (2006, p. 10):

É sabido que o endividamento é um dos instrumentos fiscais seculares de ampliação de gastos [...]. A União, alguns estados e alguns municípios de capitais certamente podem utilizar este instrumento quando necessitarem de aumentar o gasto público para evitar a estagnação e recessão. No entanto, a LRF, ao determinar mecanismos excessivamente rígidos e não negociáveis, pode conduzir à quedas nos investimentos públicos.

Assim, com os limites estabelecidos para o endividamento pela LRF, a conta mais atingida, provavelmente, será a dos investimentos públicos. Estes, quando não ocorrem, sobretudo nas regiões mais pobres e menos desenvolvidas, acabam por levar à concentração do investimento privado nas regiões onde os riscos são menores e os retornos são maiores, a saber, nas regiões mais desenvolvidas. Portanto, sem a atuação direta do Estado em

investimentos como infra-estrutura, há um aprofundamento dos desequilíbrios existentes na Federação, promovido também pelo investimento privado.

c) O ajuste fiscal

A tabela 5.4 mostra a variação, em termos relativos, das despesas com pessoal e encargos, e com investimento – elementos do ajuste –, bem como do gasto orçamentário e das receitas correntes, para os municípios mineiros e brasileiros.

Para o conjunto de municípios mineiros, observa-se um crescimento generalizado da RLpc, com exceção dos grandes municípios (estratos VII e VI). Essa expansão da RLpc permitiria, em tese, uma ampliação do GOpc, dado que o limite para a realização do gasto é a receita disponível. Observa-se, contudo, que apenas os pequenos (estrato I) e os médios (estrato IV) municípios ampliaram seus gastos *per capita*. Vale destacar os pequenos municípios, em que o aumento ocorrido não repercutiu no gasto com pessoal nem com investimento, indicando claramente que tanto o acréscimo da receita como a diferença gerada com pessoal e investimento foram aplicados em outras áreas, provavelmente no consumo governamental ou, até mesmo, em amortizações e juros da dívida.

Outro grupo que pode ser identificado com facilidade é aquele constituído pelos estratos que, em média, ampliaram a RLpc e reduziram o volume de recursos aplicados. Neste grupo, vale chamar a atenção para aqueles que aumentaram seus gastos setoriais, como os médios municípios (estrato V), que expandiram o gasto com investimento em uma proporção muito maior do que a expansão da RLpc. Obviamente, os recursos para fazer frente ao aumento dessa despesa foram contingenciados de outra área, tendo, em princípio, recebido parte do recurso que antes era destinado ao pagamento de pessoal e encargos.

De fato, esse tem sido um dos grandes elementos utilizados para o ajustamento das contas públicas, havendo quedas para todos os grupos de municípios, exceto para os grandes (acima de 500 mil habitantes). Essa exceção pode ser explicada, provavelmente, pelo aumento populacional ocorrido nesse estrato – de 23,71% em relação a 2000 –, em que a pressão por serviços públicos passou a exigir o aumento no número de servidores para executá-los e investimentos em infra-estrutura para expandir a oferta dos serviços, mesmo em uma situação de queda da RLpc, como é o caso.

Para o conjunto dos municípios brasileiros, verifica-se que para a maioria dos estratos houve um crescimento da RLpc, sendo exceção os médios municípios (estrato III) e os grandes (estrato VII). Assim sendo, seus gastos tiveram que se acomodar à nova realidade de receita e, ainda, gerar os superávits primários indispensáveis ao ajuste fiscal. Como se observa, foi exatamente isso que aconteceu, tendo os cortes ocorridos tanto no gasto com pessoal como nos investimentos, o que por consequência implicou queda no GOpc.

No universo brasileiro, houve municípios que ampliaram a RLpc, bem como o Gopc. Mas, como este se expandiu menos que aquele, não houve prejuízo para a geração de superávit. Conforme mostra a tabela 5.4, em nenhum dos casos (estratos I, II e IV) o crescimento do GOpc se deu em função do gasto com pessoal ou do gasto com investimento, senão portanto, em virtude do aumento do gasto ocorrido em outras atividades.

De todas as situações para o ajuste fiscal, a melhor é a que retrata a elevação das receitas e a diminuição dos gastos, especialmente se os cortes nos gastos setoriais forem feitos nos gastos com pessoal, como ocorreu com os municípios de médio (estrato VI) e grande (estrato VII) portes.

5.2 Limitação do orçamento para a definição das prioridades

A disciplina fiscal, introduzida no comportamento dos entes federados, sobretudo após a LRF, promoveu, de um lado, maior transparência e controle social das contas públicas e, de outro, a diminuição da autonomia municipal, retirando dos governos a possibilidade de lançar mão dos mecanismos de endividamento para a ampliação de seus recursos financeiros. A impossibilidade da utilização do endividamento como instrumento complementar de financiamento significa reduzir as possibilidades de manobras orçamentárias para o cumprimento adequado das responsabilidades e encargos, configurando, assim, um claro enrijecimento do orçamento. Oliveira (2007, p. 26 e 27) assim expressa:

Com os governos subnacionais limitados em sua autonomia, circunscritos ao uso de seus recursos tributários (e das transferências) para o desempenho de suas funções, defrontando-se, em alguns casos, com elevados níveis de endividamento e contando com um alto grau de engessamento de seus orçamentos, não é nenhum exagero dizer que a federação brasileira, na atualidade, não passa de uma pálida idéia da que foi idealizada pelos constituintes de 1988. Apenas uma reforma tributária de profundidade, que enfrente os desafios de revisão e construção de um novo modelo de federalismo, pode recolocá-la naquela rota.

Tabela 5.4: O crescimento da Receita líquida per capita, do gasto com pessoal e encargos sociais per capita, gasto com investimento per capita e do gasto orçamentário per capita – Minas Gerais e Brasil – 2000-2005.

Estrato de população (Hab.)	Minas Gerais 2000/2005					Brasil 2000/2005				
	Receita Líquida per capita (%)	Gastos com Pessoal per capita (%)	Investimentos per capita (%)	Gastos Totais per capita (%)	Receita Líquida per capita (%)	Gastos com Pessoal per capita (%)	Investimentos per capita (%)	Gastos Totais per capita (%)		
I. Até 10 mil	16,88	-13,19	-21,45	1,86	17,26	-20,89	-21,90	2,39		
II. De 10.001 a 20.000	10,00	-17,46	-17,53	-5,31	19,77	-17,86	-21,52	3,63		
III. De 20.001 a 50.000	14,89	-15,14	-18,27	-2,10	-7,40	-37,36	-25,76	-16,86		
IV. De 50.001 a 100.000	19,35	-15,80	9,49	2,72	15,35	-14,40	-9,79	3,27		
V. De 100.001 a 200.000	19,78	-18,37	45,86	-0,01	9,08	-16,24	1,02	-1,45		
VI. De 200.001 a 500.000	-2,77	-10,85	-29,84	-19,47	1,20	-18,48	-14,78	-6,56		
VII. Mais de 500.000	-3,37	18,95	76,87	-12,78	-2,79	-15,20	-38,41	-5,60		
Total	8,99	-6,43	96,84	-5,40	3,24	-19,98	-23,60	-4,62		

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA). Elaboração: Autora.

Essa afirmativa lança luz sobre outra forma de enrijecimento presente nos orçamentos municipais, relacionada ao grau de vinculação das receitas públicas, especialmente das transferências intergovernamentais. Estas respondem cada vez mais por elevadas participações na estrutura de financiamento desses entes federados, conforme restou demonstrado no capítulo anterior. E quanto maior for o condicionamento delas a uma determinada aplicação, maior será a rigidez do orçamento. Nesse sentido, a literatura sobre o tema distingue as transferências intergovernamentais em dois grupos: transferências vinculadas/condicionadas; e transferências livres, conforme pode ser visto no quadro 5.1 (OLIVEIRA, 2007, p. 27).

O primeiro grupo diz respeito aos recursos repassados para atender a determinadas atividades consideradas como prioritária pelas outras esferas de governos. Logo, tais recursos limitam a autonomia municipal, comprometendo a sua capacidade de (re)definir prioridades. O lado positivo, contudo, é que a existência de políticas públicas protegidas em todo território nacional pode promover maior equilíbrio entre interesses nacionais e locais.

No segundo grupo, o das transferências livres, há maior autonomia na aplicação dos recursos recebidos, propiciando maior flexibilidade ao orçamento e melhor atendimento das prioridades locais. Se se tratar de transferências constitucionais/legais, essa situação é ainda melhor, uma vez que a regularidade e a previsibilidade propiciam melhor atividade do planejamento e, conseqüentemente, maior eficiência no gasto dos recursos recebidos, podendo-se destiná-los à provisão de serviços públicos realmente indispensáveis à população local. A desvantagem desse tipo de recurso é que ele pode ser aplicado em ações que não são tidas como prioritárias e relevantes no âmbito nacional, podendo não se adequar, portanto, às diretrizes globais dessas políticas.

Do ponto de vista dos governos que recebem esses recursos, as transferências livres são mais vantajosas, propiciando-lhes maior flexibilidade orçamentária para atender às prioridades locais. As receitas vinculadas não lhes oferecem essa liberdade de aplicação nas prioridades por eles eleitas e tampouco margem de manobra orçamentária. Já para os governos que realizam as transferências, as vinculações são melhores para atender aos objetivos pretendidos, pois garantem que o recurso será aplicado no setor por eles considerado prioritário.

O estudo feito por Oliveira (2007) constatou que do total das transferências recebidas pelos municípios aproximadamente 51% são de transferências livres, cabendo às receitas condicionadas a participação de 49% no total dessas receitas (tab 5.5). Esse elevado percentual de transferências condicionadas acaba por engessar ainda mais o orçamento, mesmo havendo autonomia do ente municipal para alocar o recurso dentro do setor para o qual foi repassado.

Quadro 5.1: Tipos de transferências da União e dos estados para municípios e grau de autonomia na aplicação dos recursos dos governos subnacionais.

Tipo de transferência	Índices e tributos	Regularidade	Tipo	Natureza	Grau de autonomia	Grau e área de vinculação
Da União para os municípios						
FPM	22,5% do IR e do IPI	Regulares	tributária	Distributiva	0,6	
IRR – fonte servidores	100% recolhimento	Regulares	tributária	Devolutiva	0,6	
Cota-parte IOF ouro	30% do IOF/ouro ativo financeiro	Regulares	tributária	Devolutiva	0,6	
Fundo de Compensação às exportações	2,5% do IPI	Regulares	tributária	compensação	0,6	0,25 para educação e 0,15 para a saúde
Cota-parte do ITR	50% do ITR	Regulares	tributária	Devolutiva	0,6	
Seguro receita do ICMS	Base definida no orçamento	Irregulares	Não tributária	compensação	0,6	
SUS	Orçamento: coeficientes fixos e variáveis	Regulares	Não tributária	Fundo redistributivo setorial	0	1,0 para a saúde
Royalties		Regulares	Não tributária compensação	compensação	0	Lei limita para pagamento de dívida e pessoal
Negociadas	orçamento	Irregulares	Não tributária		0	1,0 para o convênio
Fundef	orçamento	Regulares	Não tributária	Equalização	0	1,0 para educação
Dos estados para os municípios						
Cota-parte do IPVA	50% do IPVA	Regulares	tributária	Devolutiva	0,6	0,25 para a educação e 0,15 para a saúde
Cota-parte do ICMS	25% do ICMS	Regulares	tributária	Devolutiva	0,6	

Fonte: OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Notas sobre o sistema de transferências no Brasil*. Belo Horizonte, [s.n], 2007, p. 28.

Valc destacar que a rigidez do orçamento não é um problema enfrentado apenas pelos entes governamentais receptores das transferências vinculadas, sendo uma dificuldade que também atinge a União, cujo orçamento tem um alto grau de vinculação: transferências constitucionais para Estados e Municípios, manutenção do ensino, seguridade

social, receitas próprias de entidades, etc. No entanto, a União lançou mão da DRU⁸¹, que é um mecanismo que lhe permitiu ampliar seu raio de manobra orçamentária, por meio da apropriação, prévia, de 20% de sua arrecadação para gastar livremente⁸²(REZENDE; CUNHA, 2007, p. 10). Aos demais entes resta apenas ajustar suas contas, se contar com essa possibilidade, já que este mecanismo é exclusivo da União.

É também por isso que torna-se necessária uma discussão acerca da alocação dos recursos municipais, especialmente em um contexto de ajuste fiscal, de redução/eliminação dos instrumentos de endividamento que serão utilizados como “válvula de escape” orçamentário e de expansão das transferências de caráter vinculado, que possuem lógica de distribuição que nem sempre leva em conta a questão da equalização vertical ou horizontal, e muito menos as necessidades alocativas locais, contribuindo, assim, para aumentar a disparidade intermunicipal. De fato, todos esses aspectos acabam por reduzir a autonomia municipal em termos da alocação dos recursos financeiros, sobretudo nas áreas não protegidas, como as de investimento em infra-estrutura, e nas áreas sociais, que disputam recursos do tesouro, por não terem participação obrigatória no orçamento, e nas atividades burocráticas, essenciais ao funcionamento da máquina.

Observar, portanto, o comportamento dos dispêndios realizados em cada uma dessas atividades, em um contexto de tamanha rigidez orçamentária, significa identificar as áreas de atuação consideradas realmente importantes para os governos locais. Para tanto, realiza-se, em seguida, uma análise dos indicadores do esforço setorial no gasto orçamentário e do esforço setorial *per capita* dos municípios, de forma a identificar a relevância de cada política pública e, também, as áreas tidas como preferenciais nos seus orçamentos, verificando, até mesmo, as possíveis alterações que possam ter ocorrido em virtude do maior enrijecimento orçamentário.

⁸¹ O Fundo de estabilização Fiscal (FEF), criado em 1993 com o nome de Fundo social de emergência (FSE), foi concebido com o objetivo de aumentar a arrecadação e permitir maior flexibilização do orçamento a partir da desvinculação de 20% das receitas federais, que liberam receitas para ser alocadas em outras áreas que não as estabelecidas na legislação. Sua vigência foi até 31/12/1999. Com o fim da FEF, foi instituída a Desvinculação de Recursos Orçamentários (DRU) (BRASIL, 2003a, p. 14).

⁸² Segundo o governo, a DRU é responsável por cerca de 60% do total dos recursos que a União tem liberdade de gastar.

Tabela 5.5: Brasil: Transferências intergovernamentais para os municípios em relação ao PIB – 2005

Brasil: Transferências intergovernamentais – 2005					
(% do PIB)					
Transferências	Em % do PIB (A)	Em % da Receita Disponível ampliada (1)	Livres em % do PIB (B)*	Vinculadas em % do PIB	B/A (%)
FPM (2)	1,38	18,20	1,07	0,31	77,50
IRPF – fonte	0,13	1,70	0,08	0,05	61,50
IOF ouro	-	-	-	-	-
ITR	0,01	0,10	0,01	-	100,00
IPVA	0,27	3,50	0,16	0,11	59,30
ICMS (2)	1,69	22,40	1,27	0,42	75,10
FPEX (2)	0,03	0,40	0,02	0,01	66,60
Royalties	0,15	1,70	0,13	-	-
Fundef	0,91	12,10	-	0,91	-
Seguro receita (2)	0,04	0,50	0,03	0,01	75,00
SUS	0,70	9,30	-	0,70	-
Repasse negociados	0,18	2,40	-	0,18	-
Não classificados (4)	0,04	0,50	0,04	-	100,00
MUNICÍPIOS	5,50	72,70	2,81	2,70	51,00
ESTADOS	3,74	35,90	1,69	2,05	45,20
TOTAL	9,25		4,50	4,75	48,60

Fonte: OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Notas sobre o sistema de transferências no Brasil. Belo Horizonte, [s.n], 2007, p. 30. Adaptado.

Nota: (1) A receita disponível ampliada inclui a arrecadação própria de cada esfera de governo mais as transferências intergovernamentais de origem tributária e não tributária. No caso dos estados, descontam-se os repasses feitos aos municípios.

(2) Valores líquidos da parcela de 15% destinada ao Fundef.

(3) Uma parcela é distribuída aos municípios por meio de lei estadual, mas este valor não é conhecido.

(4) Repasses constitucionais não classificados nas rubricas anteriores.

(*) Para elaborar este cálculo, considera-se que no caso do FPE, FPM, Fundo de Exportações (FPEX), Seguro receita do ICMS e ICMS, o percentual destinado à educação corresponde a 10%, já que os valores aqui considerados são líquidos dos 15% destinados ao Fundef.

5.3 As preferências alocativas, por estrato de população, para os municípios mineiros e brasileiros

As tabelas 5.6 e 5.7 apresentam a despesa orçamentária, calculada em valores *per capita*, bem como os gastos realizados pelos municípios nas áreas de administração/Legislativo, infra-estrutura, sociais obrigatórios (saúde e educação) e sociais não-obrigatórios, calculados em valores *per capita*, para os estratos de população e dos municípios mineiros e brasileiros, respectivamente.

Constata-se a grande importância que os gastos sociais assumem no orçamento municipal, respondendo por, aproximadamente, 54% de todo o gasto *per capita* realizado em 2000 para os municípios mineiros e por 48% para os brasileiros. A grande relevância desse gasto se deve, basicamente, à vinculação de recursos às áreas de educação e saúde. Tais recursos são constituídos de transferências condicionadas e percentuais mínimos da receita própria que devem ser aplicados. Para a educação, o *caput* do art. 212 da CR estabelece a obrigatoriedade da destinação de 25% da receita de impostos e transferências para o setor. Na saúde, somente com a EC 29/00, que alterou art. 198, § 2º, da CR é que se passou a exigir dos entes municipais um mínimo de aplicação na área com base em recursos próprios: 7% em 2000 e 15% em 2005. Além da exigência constitucional, os municípios ainda recebem transferências específicas para a execução dessas atividades. Para a saúde, são as transferências do SUS, recebidas tanto dos estados como da União; e para a educação são o Fundef, o salário-educação e outras tantas rubricas que representam os vários projetos que se submetem ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Dessa forma, a vinculação das receitas possibilitou a aplicação de um maior volume de recursos nas atividades sociais protegidas. Em Minas Gerais, os grandes municípios (estratos VII e VI), que são necessariamente as jurisdições que mais sofrem com as demandas sociais por maior disponibilidade de serviços públicos, foram os que realizaram os maiores gastos *per capita*. Os pequenos municípios (estrato I) também despenderam altos valores *per capita* com educação e saúde, uma vez que possuem disponibilidade de receita para fazê-lo (segunda maior RLpc), proveniente tanto das transferências do FPM como das transferências específicas.

Incorporando a essa análise o componente demográfico, é possível perceber, por meio de sua expansão populacional, quais foram os grupos de municípios mais pressionados por aumento da oferta de serviços públicos. Notadamente, os grandes municípios foram os mais demandados por prestação dos serviços sociais em 2005, tendo apresentando um crescimento populacional da ordem de 20,5% (estrato VI) e 23,7% (estrato VII). Contudo, o que se observou nas despesas foi uma redução no valor dos gastos social por habitante, que passou de R\$ 678,69 para R\$ 545,22 para os acima de 500 mil habitantes e de R\$ 578,97 para R\$ 386,15 para os de 200 a 500 mil habitantes, muito embora a queda ocorrida para este último não seja em consequência da redução da receita, como é o caso dos primeiros. O mesmo ocorre com os pequenos municípios, que tiveram crescimento da RLpc, mas queda no gasto setorial *per capita*. É interessante perceber que a redução do gasto social

ocorreu em todos os estratos populacionais, mesmo sendo um momento de expansão dos percentuais exigidos constitucionalmente, o que leva a crer que o grande motivo da redução generalizada foi uma alteração contábil, em que os gastos com saneamento e cultura deixam de ser registrados juntos com os de saúde e educação, respectivamente, dada a alteração introduzida pela Portaria SOF n. 42/99.⁸³

Os gastos *per capita* para o Brasil seguem o mesmo comportamento, em que os maiores gastos sociais *per capita* ocorreram para aqueles que apresentaram elevadas RLpc, com a evolução do dispêndio não demonstrando relação alguma com o crescimento demográfico, que deveria ser uma fator determinante da variação do gasto setorial, especialmente para os gastos sociais *per capita*, uma vez que os grandes municípios, conforme a evolução demográfica, seriam aqueles que precisariam ampliar seus gastos *per capita* com essas atividades, mas tiveram reduções significativas, tal como ocorreu em Minas Gerais. Em compensação, os pequenos municípios (estrato II) que apresentaram a maior queda populacional (-4,57%), foram aqueles que registraram o maior crescimento de gasto com a área social por habitante (R\$ 13,21). Esse comportamento reforça a tese de que a queda foi influenciada por um fator exógeno, representado pela mudança da norma financeiro-contábil.

Esse também pode ser o motivo pelo qual os gastos sociais não-obrigatórios cresceram, passando de um esforço que corresponde a 5,80% do GOpc estadual para 9,44% para os mineiros e de 9,30% para 10,93% do GOpc para os brasileiros. Esta classificação em 2000 englobava apenas os gastos com assistência social e previdência. A partir da nova classificação, foram incluídos os gastos com cultura, direitos de cidadania, lazer e esporte, e meio ambiente. Outra explicação para o melhor desempenho desses gastos em 2005 se deve ao suposto entendimento de que os governos, independente de qual esfera, devem preocupar-se com os direitos sociais que não apenas educação e saúde, conforme definido no art. 23 da CR e nos capítulos relacionados à Ordem Social também desta Constituição. Vale destacar que em 2000, novamente, os maiores gastos *per capita* no Brasil foram para os municípios que tiveram altas RLpc. Em Minas Gerais, não houve total correspondência entre os estratos que tiveram altos RLpc e os maiores valores de gastos sociais não-obrigatórios, tendo ocorrido essa relação apenas para os grandes (estrato VI) e pequenos (estrato I) municípios. Já em 2005, os municípios mineiros acima de 500 mil habitantes passaram a responder pelo

⁸³ Portaria SOF n.42 de 14 de abril de 1999, que reformulou a Portaria n. 9 de 28 de janeiro de 1974, reformulando a classificação funcional-programática, que passou a ser denominada simplesmente por funcional.

maior valor *per capita*, com um crescimento de 169,46% em relação a 2000, em função não só do crescimento dos gastos com assistência e previdência como também da inclusão das ademais atividades, sobretudo meio ambiente e cultura.

Quanto às atividades ligadas à administração e ao Legislativo, há estudos como o de Cossío (200-, p. 22), que afirmam que as “transferências intergovernamentais para municípios favorecem o aumento de suas despesas de *overhead* [que são despesas com funções administrativas, de planejamento e legislativas] tendo um efeito negativo sobre os seus gastos sociais e de infra-estrutura.” De fato, os pequenos municípios (estrato I) em todos os anos, registraram altos valores *per capita* com as atividades burocráticas, quando não os maiores, e são eles os mais dependentes das transferências intergovernamentais. No entanto, a explicação para o elevado gasto nessa área não se deve ao fato de sua estrutura de financiamento ser altamente dependente das transferências, mas sim por ter este grupo uma maior disponibilidade financeira, ocorrendo o mesmo com os grandes municípios (estrato VII), que, como ficou demonstrado no capítulo anterior, são os que registraram altos valores de receita tributária *per capita*, dado que a característica desses tributos é eminentemente urbana.

Outro indicativo que leva a crer que a disponibilidade de recursos, no caso RLpc, é que determina o elevado gasto nesse setor, deve-se, basicamente, ao fato de esses dois grupos serem os responsáveis pelos maiores gastos setoriais *per capita* em todas as outras atividades. A exceção a essa constatação ocorreu em 2000 para os municípios brasileiros de porte médio (de 20 a 50 mil habitantes), que, embora apresentassem baixo RLpc, realizaram um gasto burocrático *per capita* bastante significativo – R\$ 233,99 –, enquanto a média nacional foi de R\$ 191,58. Mesmo para esse grupo não se aplica o verificado por Cossío, uma vez que este estrato apresenta valores médios de transferência intergovernamental *per capita*, conforme pode ser visto na tabela 4.6.

Verifica-se, contudo, haver um *trade-off* entre as funções burocráticas e as demais atividades, visto que o maior dispêndio com atividades burocráticas significa redução dos recursos aplicáveis na área social (obrigatório ou não) e infra-estrutura, mesmo quando há um crescimento da RLpc, como ocorreu com os pequenos municípios (estrato I), que tiveram um acréscimo médio na sua receita de R\$ 166,43 por habitante para os brasileiros e de R\$ 147,20 para os mineiros, tendo que decidir onde os mesmos seriam aplicados, como o fizeram. Os primeiros distribuíram o ganho de RLpc nas áreas sociais e sociais não-

obrigatórias, enquanto os segundos apenas não privilegiaram a área social. Da mesma forma, aqueles que reduziram suas RLpc tiveram de decidir sobre as atividades que seriam contingenciadas ou sofreriam cortes, como foi o caso dos grandes municípios (estrato VII), que se adequaram ao ajuste fiscal cortando os gastos realizados em todas as atividades, com exceção dos gastos sociais não-obrigatórios para os municípios brasileiros e mineiros.

Em geral, as despesas *per capita* com infra-estrutura foram aquelas que menos se alteraram no período, para qualquer conjunto de municípios, não obstante em grupos determinados, como para os municípios de médio porte (estrato V), em que apresentaram crescimento mais significativo, de 68%, ou R\$ 73,89 *per capita* para os mineiros e de 17,81%, ou R\$ 24,98, para os brasileiros. Novamente, levando-se em conta o crescimento demográfico como fator de pressão sobre a estrutura urbana constituída, observa-se que nos dois casos descritos acima as variações populacionais foram de, respectivamente, -6,25% e de 9,68%. Ao mesmo tempo, os grandes municípios (estrato VII), que apresentaram elevado crescimento populacional – de, respectivamente, 12,34% para os municípios brasileiros e 23,71% para os mineiros –, registraram queda no gasto *per capita* com infra-estrutura. Assim, o crescimento demográfico deve ser entendido apenas como um determinante potencial da elevação dos gastos com infra-estrutura e dos gastos sociais *per capita*, necessitando haver, do lado das receitas, recursos disponíveis para as expansões, bem como a opção política por parte dos governos por mais investimentos e menor comprometimento das receitas com a geração de superávits.

5.4 Considerações finais

O enrijecimento do orçamento público e os limites impostos pelo ajuste fiscal exigiram certas ações por parte dos governos no que se refere à adequação dos gastos setoriais às RLpc. Assim, nota-se que os maiores gastos *per capita*, independente da atividade, foram registrados nos grupos de municípios que tiveram elevados RLpc, uma vez que possuíam à sua disposição maiores volumes de receitas. Não foi confirmado, portanto, que os municípios com estrutura de financiamento mais dependente de transferências intergovernamentais – no caso os pequenos municípios – seriam os que apresentariam altas despesas com as atividades burocráticas e menor participação de despesas sociais e de infra-estrutura no gasto orçamentário.

Verificou-se no período uma expansão da receita municipal, com elevação da RLpc para a maioria dos estratos, à exceção dos grandes (estrato VII) e médios (estrato III) municípios para o conjunto brasileiro e dos grandes (estratos VI e VII) municípios para o conjunto mineiro. Os municípios que perderam RLpc tiveram que se adequar para evitar que os gastos setoriais excedessem o limite da receita e incorressem em déficit primário, prejudicando o ajuste fiscal. Assim, para esse grupo os cortes foram feitos especialmente nas áreas sociais e de atividades burocráticas e, em menor medida, na de infra-estrutura. Em compensação, em média, todos os estratos ampliaram seus gastos sociais não-obrigatórios, exceto os municípios brasileiros de 20 a 50 mil habitantes.

Os municípios que expandiram suas RLpc podem ser classificados em dois grupos: os que aumentaram o GOpc e os que o diminuíram. Nos primeiros, estão os pequenos e médios (estrato IV) municípios, no conjunto brasileiro, e apenas os pequenos municípios (estrato I) entre os mineiros. Com os novos níveis de RLpc, estes municípios puderam ampliar o gasto setorial *per capita* em uma ou mais atividades. No segundo, entre os que ampliaram a RLpc e reduziram o GOpc estão os pequenos (estrato II) e médios (estrato III e V) municípios mineiros e os médios (estrato VI) e grandes (estrato VII) municípios brasileiros. Este grupo se destaca por demonstrar grande preocupação com a realização dos superávits primários. Entre os gastos que foram contingenciados para a geração desse superávit estão, basicamente, os gastos burocráticos.

Em termos de evolução, nem mesmo as taxas de crescimento demográfico puderam explicar a variação do gasto setorial *per capita*, como sugerido por autores como Santos, Costa e Andrade (200-, p. 2) de que há uma relação direta entre o dinamismo demográfico e a expansão da oferta de serviços públicos. De fato, o grande determinante do aumento do gasto setorial *per capita* foi, de um lado, a expansão da RLpc e, de outro, a necessidade apresentada por todos os estratos de expandir os gastos com as atividades sociais não-protegidas pela Constituição, podendo esta ser explicada em função da alteração classificatória e da pressão social por bens e serviços públicos que não apenas educação e saúde, que são protegidos constitucionalmente.

Tabela 5.7: Despesa Orçamentária per capita e despesa per capita em Administração/Legislativo, Infra-estrutura, Sociais não-obrigatórios e sociais obrigatórios por estrato de população em valores constantes¹ - Brasil - 2000 e 2005

Estrato de População (hab)	2000												2005					
	Despesa Orçamentária (A)			Administração /Legislativo			Infra-estrutura			Social não-obrigatório			Social obrigatório (2)					
				B/A (%)			C/A (%)			D/A (%)			D/A (%)					
	(A) R\$	(B) R\$	(A)/(B)	(B) R\$	(A)/(B)	(%)	(C) R\$	(A)/(C)	(%)	(D) R\$	(A)/(D)	(%)	(D) R\$	(A)/(D)	(%)			
I. Até 10 mil	1.066,79	246,90	23,14	182,56	17,11	16,18	68,37	6,41	521,07	48,84	45,60	82,19	7,52	523,33	47,91			
II. De 10.001 a 20.000	760,25	169,04	22,24	123,03	16,18	16,18	48,19	6,34	392,30	51,60	51,60	61,34	7,79	405,90	51,47			
III. De 20.001 a 50.000	890,06	233,99	26,29	134,96	15,16	15,16	65,65	7,38	430,63	48,38	48,38	61,73	8,34	375,83	50,79			
IV. De 50.001 a 100.000	741,28	165,65	22,35	122,03	16,46	16,46	49,04	6,61	372,89	50,30	50,30	66,44	8,68	381,56	49,84			
V. De 100.001 a 200.000	873,02	183,69	21,04	140,22	16,06	16,06	56,49	6,47	450,24	51,57	51,57	70,61	8,21	404,08	46,97			
VI. De 200.001 a 500.000	886,31	177,00	19,97	155,78	17,58	17,58	67,46	7,61	453,39	51,15	51,15	84,00	10,14	398,10	47,59			
VII. Mais de 500.000	1.063,58	184,08	17,31	220,44	20,73	20,73	42,11	13,36	471,21	44,30	44,30	147,69	14,71	442,42	41,07			
Total geral	926,70	191,58	20,67	166,75	17,99	17,99	86,16	9,30	445,09	48,03	48,03	96,59	10,93	416,65	47,14			

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA). Elaboração: Autora.

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.

(2) Os gastos sociais obrigatórios em 2000 incluíram saneamento e cultura.

6 CONCLUSÃO

Pretendeu-se nesse trabalho discutir o sistema federativo, bem como o processo de descentralização fiscal adotado pelo Brasil com a Constituição da República de 1988. Esta trouxe várias alterações significativas para o Estado Federal, principalmente ao conceder aos municípios o *status* de ente federativo, dotando-os de autonomia para decidir sobre sua própria agenda. Os meios para garantir essa autonomia foram dados pelas medidas de descentralização fiscal, administrativa e político-institucional nela contemplados. Foi ao longo dos anos de 1990 que se consolidou o novo regime federativo derivado dessa Carta, a qual, apesar de ter contemplado essas mudanças, manteve, também, condições e situações vigentes no período anterior, sobretudo no que diz respeito à questão fiscal, apenas remetendo para Lei Complementar a responsabilidade de efetuar alterações importantes em algumas questões, como a da revisão do sistema de partilha de receitas, o que terminou não ocorrendo. Esse foi, no entanto, um dos elementos mais importantes para dar sustentabilidade ao processo de descentralização, bem como do próprio pacto político-social que "dá liga" ao federalismo.

Mesmo sendo de grande importância essa discussão, as decisões tomadas neste campo foram marcadas por motivações políticas, desconsiderando-se a coerência que deveria imperar na definição de um sistema de partilha vertical de recursos: primeiro, a negociação da distribuição de responsabilidades e encargos, para, em seguida, definir tanto a distribuição de competências tributárias como os critérios de partilha. No Brasil, todavia, esse não foi o caminho seguido. Por não ter havido a preocupação em tornar compatíveis as receitas com a divisão dos encargos, a descentralização de algumas políticas públicas acabou por ficar comprometida nas regiões/jurisdições com menor capacidade de gastos, reforçando ainda mais as desigualdades inter-regionais/jurisdicionais. Com isso, a distribuição horizontal de recursos, que poderia, ou melhor, deveria, contribuir para reduzir as desigualdades geradas pela heterogeneidade das bases tributárias e econômicas das jurisdições também terminou prejudicada.

Ficou claro na análise realizada que a estrutura de financiamento municipal passou por significativas modificações com a promulgação da Constituição, a expansão das competências tributárias locais, a ampliação dos fundos redistributivos e devolutivos, e a criação das transferências destinadas a uma finalidade específica. No entanto, embora os municípios passassem a contar com maior montante de recursos, esses continuaram a ser

distribuídos segundo critérios "antigos", que vigoram desde a Reforma Tributária de 1965, quando eram outros os objetivos a serem atingidos. Por isso, o sistema atual, tal como estruturado, caracteriza-se pela existência de uma grande variação nos valores de RLpc entre as distintas jurisdições, sendo que as transferências intergovernamentais acabam por reforçar essa heterogeneidade, especialmente entre os municípios mineiros, ao garantir elevadas RLpc para os pequenos municípios (até 10 mil habitantes) *vis-à-vis* os médios (de 50 a 200 mil habitantes) e os grandes (acima de 200 mil habitantes), o que é grave, considerando o mais elevado nível das demandas da população por serviços públicos para os últimos. Não se pode desconsiderar, também, a questão da economia de escala como um problema que afeta principalmente os pequenos municípios, por ser o custo dos serviços ofertados por eles mais alto do que para os demais grupos de municípios.

Diante de tais questões decorrentes da grande diversidade existente entre os municípios, o sistema de partilha deve considerar critérios que contribuam para uma melhor equalização fiscal, dando aos municípios condições financeiras para ofertar um mínimo socialmente necessário de determinada política, mas sem descuidar, de um lado, das maiores responsabilidades que são assumidas pelos grandes centros e que, por essa razão, devem contar com recursos complementares para desempenhá-las; e, de outro, evitar o surgimento de "miniparaísos fiscais", que podem funcionar como canais por onde esvaem recursos públicos sem retornos significativos para a sociedade.

Para isso, é necessário alterar os critérios de distribuição do sistema de partilha, buscando adequá-los ao conjunto das receitas de cada municipalidade, neles introduzindo, também, mecanismos endógenos e dinâmicos de correção capazes de captar o impacto dessa distribuição no montante de receita disponível e ajustá-la, evitando, assim, distorções como as ocorridas com os pequenos municípios (estrato I). Mesmo as receitas que não possuem este objetivo, como as devolutivas e as transferências específicas, e que, portanto, reforçam as distorções entre os entes federados deveriam continuar com os mesmos critérios, uma vez que não é a finalidade delas reduzir as desigualdades intermunicipais, mas sim retornar a riqueza gerada aos municípios de sua origem e operar como mecanismos eficazes de indução à adesão das políticas públicas pelos municípios, respectivamente. Restaria ao FPM, principal fundo redistributivo do sistema de partilha, a responsabilidade pela equalização dos recursos, contemplando uma progressividade na distribuição que não se baseasse apenas em critérios populacionais, mas desempenhasse um papel complementar

considerando o conjunto de todas as receitas ou, mesmo, a necessidade de gastos mínimos socialmente necessários, o que seria o ideal.

Essa discussão se torna mais complexa quando se analisa o orçamento como um todo, considerando os limites impostos pelo ajuste fiscal e pela LRF. No primeiro caso, o ajuste fiscal exigiu dos entes municípios uma adequação das despesas às receitas, visando, preferencialmente, à constituição de superávits fiscais para fazer frente às metas estabelecidas com o FMI. Pôde-se perceber claramente pela análise realizada essa adequação das contas públicas entre os anos de 2000 a 2005, que saíram de uma situação de déficit generalizado para superávit. O contrato da dívida em 1998 e a publicação da LRF representam, sem sombra de dúvidas, marcos importantes dessa mudança. Especialmente com a LRF, foram introduzidos dois instrumentos de controle com o objetivo de promover a disciplina fiscal de forma permanente: a redução dos gastos com pessoal e encargos sociais; e a eliminação do endividamento público como instrumento complementar de financiamento dos gastos orçamentários, notadamente de investimentos.

De fato, o ajuste feito pelos municípios ocorreu em função da redução do gasto *per capita* realizado com investimento e pessoal, sendo exceção o comportamento verificado para os municípios mineiros de 100 a 200 mil habitantes, que aumentaram os gastos *per capita* com investimento em 46%, bem como os grandes municípios (estrato VII), que, além do acréscimo ocorrido nessa área (77%), ampliaram também o gasto *per capita* com pessoal em 19%, embora em ambas as situações o GOpc deles tenha sido reduzido, revelando que, em seu caso, o ajuste foi feito com a realização de cortes em outras despesas. Entre os municípios brasileiros, apenas aqueles de 100 a 200 mil habitantes expandiram seus gastos com investimentos *per capita* (1,02%), mas sem comprometer a geração de superávit primário, uma vez que o GOpc reduziu. Nesse caso, o elemento de ajuste foi o gasto *per capita* com pessoal, que reduziu significativamente.

Contudo, o ajuste, tal como vem sendo feito, se, de um lado, beneficiou-se do aumento das receitas e tem estimulado o aumento da eficiência do gasto com a sua limitação, tem acarretado, de outro lado, um maior enrijecimento do orçamento, restringindo a atuação dos governos na implementação de políticas que podem contribuir para o aumento da renda e do emprego nas regiões mais carentes. Sem essas ações, e na ausência de políticas compensatórias e de desenvolvimento regional comandadas pelo Governo Federal, a tendência é de que essas disparidades aumentem não só pela fraqueza ou, mesmo, inexistência

do investimento público, mas também pela falta de incentivo que isso representa para o investimento privado.

Do lado das receitas, também foram identificados elementos que contribuem para enrijecer o orçamento, inibindo o processo de tomada de decisão governamental sobre a melhor alocação dos recursos públicos, por se tratar de receitas vinculadas a políticas específicas, consideradas como prioritárias em âmbito nacional, como é o caso da educação e a saúde, não podendo ser destinadas a outros setores, mesmo que estes ganhem maior prioridade local. Observou-se, no entanto, que, mesmo diante da ampliação dos percentuais mínimos de receita a ser aplicados nas áreas sociais protegidas, no orçamento os gastos com essas atividades têm perdido espaço, sobretudo nos municípios mineiros. Parte significativa desses recursos passou a ser destinada às atividades sociais não-protegidas, em virtude de alterações introduzidas na legislação financeiro-contábil. Mas, ainda assim, sua participação no gasto orçamento foi bastante reduzida.

No caso dos gastos com a área da administração/Legislativo, não se constatou a existência de tendência de aumento das despesas com essas atividades pelos pequenos municípios, relacionando-as com o fato de estes terem alta dependência de transferências intergovernamentais. O que se pôde concluir foi que, coincidentemente, os municípios que possuem alta dependência dessas transferências são os mesmos que apresentam elevados valores de RLpc – os pequenos municípios de até 10 mil habitantes – e que, por esse motivo, são os que realizam os maiores gastos *per capita* não só nessa como também em outras atividades, dadas as suas receitas mais ampliadas. Mas, com certeza, o aumento ou o excessivo gasto nessa atividade implica redução de recursos para as demais áreas, especialmente para as atividades sociais não-protegidas e para a infra-estrutura. Nos casos em que houve redução dos dispêndios com a burocracia estatal e com a expansão da RLpc, o que teria ocorrido na maioria dos estratos, foi possível constatar a ampliação dos gastos nessas duas atividades sem que comprometesse a disciplina fiscal.

Assim, tanto pelo lado das receitas como pelo lado das despesas, nota-se que é preciso aperfeiçoar o sistema federativo brasileiro, no sentido de equalizar as capacidades de gastos e permitir que os municípios ofertem um mínimo de serviços socialmente necessários, em termos também de qualidade, ao mesmo tempo em que os grandes centros, aos quais cabe a tarefa de ofertar serviços de maior complexidade, contem também com receitas suficientes para cumprir com eficiência suas responsabilidades. Na busca do fortalecimento das bases

federativas e do espírito da cooperação, não fazem sentido as disparidades de receitas existentes, principalmente entre os pequenos e médios municípios e, até mesmo, entre os grandes, decorrentes de um sistema de partilha inconsistente que opera contra um maior equilíbrio de receitas entre estes entes, à luz de suas reais necessidades de recursos. Identificar a medida certa que poderá equilibrar a oferta de serviços como a necessidade de recursos para garanti-la para os municípios, em geral, e como viabilizá-la representa, na atualidade, o grande desafio a ser enfrentado por uma reforma tributária que tenha, efetivamente, preocupação com a modernização do sistema e com a construção de bases mais duradouras para a Federação. Sabe-se, contudo, não ser essa uma tarefa fácil, dadas as resistências que tal mudança desperta. Mas é a única capaz de corrigir um dos graves problemas da federação brasileira.

7 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano M. F. Introdução. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer. 1999, Introdução.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano M. F. Processo de reforma do setor público brasileiro: principais condicionantes históricos. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Pesquisas. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer. 1999, capítulo 1.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano M. F. Em busca de um novo padrão de relações intergovernamentais: o ajuste fiscal, as privatizações estaduais e as políticas sociais no atual contexto federativo. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Pesquisas. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer. 1999, capítulo 4.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A Federação na encruzilhada. **Revista Rumos**. Os caminhos do Brasil em debate, v.1, n.2, p.29-38, 1999.

AFONSO, José Roberto R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de Governo. In: AFFONSO, Rui de Britto; LIMA, Pedro Luiz B. de (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995b. p.315-328.

AFONSO, José Roberto R. Brasil: Descentralização fiscal e avanços das políticas sociais. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL CEPAL, 15, 2003, Santiago del Chile [Santiago del Chile: CEPAL, 2003] Sesión 6 – Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/11542/JRobertoAfonso.pdf>> Acesso em: 02 jun.2006.

AFONSO, José Roberto R. Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão. **Revista de administração municipal**, Rio de Janeiro, v.42, n. 214, p. 22-33, jan./mar. 1995a.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Relações Intergovernamentais: Brasil. REGIONAL SEMINAR OF FISCAL POLICY CEPAL/ILPES, 16, 2004, Santiago del Chile. [Santiago del Chile: CEPAL, 2004] Session 6 - Financial relationships between different levels of Governments: Implications of Existing Fiscal Systems for Fiscal Management and Efficiency and Equity in Service Provision. Disponível em: <<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/RobertoAfonso.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2007.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Érika Amorim. **A Capacidade de gasto dos municípios brasileiros arrecadação própria receita disponível**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer. 2001. Cadernos Adenauer, n.4.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n.24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta T.S. Federalismo e Democracia no Brasil – a visão da ciência política norte-americana. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: <<http://www.sciclo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf>> Acesso em: 15 out. 2006.

ARRETCHE, Marta T.S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 out. 2006.

ARRETCHE, Marta T.S. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e saúde coletiva**. Rio de Janeiro: Abrasco, vol.8, n. 2, p. 331-345. 2003

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização – Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista brasileira de ciências sociais**. São Paulo, ano 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

ARRETCHE, Marta T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, vol.14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 4.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL. **Lei 2004**, de 3 de outubro de 1953. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L2004.htm>> Acesso em: 10 jun. 2007.

BRASIL. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2007

BRASIL. **Lei 7.990**, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L7990.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2007.

BRASIL. **Lei Complementar 101** de 4 de maio de 2000. [Brasília, 2000]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/lrf/contendo/integra_lei/lei_101_portugues.htm>. Acesso em: 10 mar. 2007.

BRASIL. **Lei 10.336**, de 19 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Leis/2001/lei10336.htm>>. Acesso em: 12 abr. 2007.

BRASIL. **Lei 10.866**, de 4 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/2004/lei10866.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2007.

BRASIL. **Decreto-Lei 999** de 21 de outubro de 1969. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1969/999.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2007

BRASIL. **Decreto 01** de 11 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://www.dnprn-pe.gov.br/Legisla/Dec_01_91.htm>. Acesso em: 14 maio 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 7ed.ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005 – (RT – mini-códigos)

BRASIL. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. **Manual técnico orçamentário 2006**. [Brasília, 2005a]. Disponível em:

<<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/MTO/Componente-ConceitosOrçamentarios.pdf> acessado em 23/04/2007 >. Acesso em: 20 jun. 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida Ativa: Manual de Procedimentos: aplicação à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2004a. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Divida_Ativa.pdf>. Acesso em: 31 de jul. 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Finanças do Brasil 2000**. [Brasília, 2001]. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 02 mar.2006

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil 2005**. [Brasília, 2006]. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp >. Acesso em: 02 jun.2006

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 04 de maio de 2001**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325c519.PDF> >. Acesso em: 18 mar. 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais**. [Brasília, 2005b]. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEcFPM.pdf> >. Acesso em: 20 mar. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. **Portaria 42, de 14 de abril de 1999, MOG – DOU de 15.4.99**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf> >. Acesso em: 18 mar. 2007.

BRASIL. Receita Federal. **Estudos tributários 09**. [Brasília], 2000.

BRASIL. Receita Federal. **Estudos tributários 10**. [Brasília], 2001.

BRASIL. Receita Federal. **Estudos tributários 11**. [Brasília], 2002.

BRASIL. Receita Federal. **Estudos tributários 12**. [Brasília], 2003b.

BRASIL. Receita Federal. **Estudos Tributários 13**. [Brasília], 2004b.

BRASIL. Receita Federal. **Estudos tributários 14**. [Brasília], 2005c.

BRASIL. Receita Federal. **Estudos tributários 15**. [Brasília], 2006.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do Governo Federal. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal. v. 1, n.1, 2003a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/Vinculacoes_Consolidado.pdf>. Acesso em: 10 out. 2007.

CARVALHO, Marco César de. A Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública - CIP. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3824>>. Acesso em: 18 maio 2007.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco. **Estrutura de Financiamento e Composição da Despesa Municipal: Transferências Intergovernamentais e Gastos de Overhead**. [s.l; s.n; 200-]. Disponível em: <<http://www.nemesis.org.br/docs/blanco1.doc>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

Confederação Nacional dos Municípios. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/>>. Acesso em: 27 jul. 2007

DAIN, Sulamis. Federalismo e Reforma Tributária, In: AFFONSO, Rui de Britto; LIMA, Pedro Luiz B. de (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p.355-369.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FORTES, Fátima Beatriz Carneiro Teixeira P.; BARACHO, Maria Amarante Pastor. Municípios continuam sem autonomia financeira. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n.18, p.54-59, abr./jun. 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Econômicos e Sociais. **Avaliação das finanças públicas municipais – Minas Gerais – 1994-1995**. Relatório Final. Belo Horizonte, 1996. v.1 e 2.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Econômicos e Sociais. **Finanças dos municípios mineiros: Diversidade e indicadores**. Belo Horizonte, 1998.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricos e Culturais. **Gastos Públicos em Cultura dos municípios mineiros e características de sua capacidade de financiamento: 2002-2003**. Relatório em versão final. Belo Horizonte, 2006.

GARSON, Sol; ARAÚJO, Érika A. **Federalismo fiscal ações sociais básicas: Descentralização ou municipalização?** Informe-se. BNDES. Rio de Janeiro, n. 23, p. 1-6, jan. 2001.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 4a. edição. São Paulo, Editora Atlas, 1992.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. O sistema tributário brasileiro. In: GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas: teoria e prática**. 2 cd. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001, p. 239-260. Cap. 9.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de responsabilidade fiscal: Efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros.** ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, 2005, Natal. [Natal: 2003]. Disponível em: < http://www.anpec.org.br/encontro_2005.htm>. Acesso em: 27 de jun. de 2007.

GOMES, Gustavo Maia; DOWELL, Maria Cristina Mac. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.** Brasília: IPEA, 2000. Texto para discussão n. 706. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0706.pdf>. Acesso em: 27 de mar. 2006.

HARADA, Kiyoshi. Contribuição para custeio da iluminação pública. **Jus Navigandi**, Tercsina, ano 7, n. 65, maio 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4076>>. Acesso em: 21 jun. 2007.

JAYME JR., Frederico G; REIS, Júlio César dos; ROMERO, João Prates. **Restrição orçamentária e lei de responsabilidade fiscal: Um estudo para Minas Gerais (1995-2005).** Belo Horizonte: Cedeplar, 2006. Texto para discussão n.298. Disponível em: < <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20298.pdf> > Acesso em: 06 jun.2007.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO J. M. B. (Org.), **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 29-49, 2001.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso básico de contabilidade pública.** Brasília: Vestcon, 2002.

LAGEMANN, Eugênio. **O Federalismo fiscal brasileiro em questão** In: AFFONSO, Rui de Brito; LIMA, Pedro Luiz B. de (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 329-353.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas: Uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira.** Belo Horizonte: [s.n], 2001.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Notas sobre o sistema de transferências no Brasil.** Belo Horizonte, [s.n], 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de.; REZENDE, Fernando. O Estado e a Federação. In: REZENDE, Fernando; TAFNER, Paulo (Orgs.). **Brasil: o estado de uma nação.** Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da Reforma Tributária.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003. p. 41-109.

PRADO, Sérgio. Transferências Fiscais no Brasil: o lado "esquecido" da reforma tributária. In: PINTO, Márcio Percival Alves; JÚNIOR, Geraldo Biasoto. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil.** Campinas: Editora Unicamp, 2006.

PIRES, Maria Coeli Simões. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Caderno Escola do legislativo**. Belo Horizonte, v.8, n.13, p. 55-84, jan./dez.2005.

PRUD'HOMME, Rémy e SHAH, Anwar. Centralização versus descentralização: o diabo está nos detalhes. In: OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; REZENDE, Fernando (Org.). **Federalismo e integração econômica: desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 63-99.

RAMOS, Ana Paula. A política Fiscal do Plano Real e o Ajuste Fiscal para 1999/2001. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 21, n. 4, p. 46-62, out./dez. 2001. Disponível em: < <http://www.rep.org.br/pdf/84-3.pdf> >. Acessado em: 2 set. 2007.

REZENDE, Fernando. **O Financiamento das políticas públicas: problemas atuais**. In: AFFONSO, Rui de Britto; LIMA, Pedro Luiz B. de (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p.241-259.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. **A Federação brasileira: desafios e perspectivas**. In: OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; REZENDE, Fernando (Org.). **Federalismo e integração econômica: desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 301-362.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. Ajuste fiscal e rigidez orçamentária. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: Fundamentos da reforma orçamentário**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 23-58. Cap.2.

REZENDE, Flávio da Cunha, Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil: (1980-1994). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 413-440, 1997. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt >. Acesso em: 22 ago. 2006.

RODDEN, Jonathan. Comparative federalism and decentralization: on meaning and measurement. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, 2005. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=en&nrm=iso >. Acesso em: 10 out. 2006.

SANTOS, Ângela M. Penalva; COSTA, Laís Silveira; ANDRADE, Thompson A. **Federalismo no Brasil: Análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias**. [Rio de Janeiro: NEMESIS, 200-]. Disponível em: < <http://www.nemesis.org.br/docs/thomp7.pdf#search=%22Federalismo%20no%20Brasil%3A%20An%C3%A1lise%20da%20descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20financeira%20da%20perspectiva%20das%20cidades%20m%C3%A9dias%20%22> >. Acesso em: 20 jun. 2006.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v.6, n. 12, p.3-30, dez 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26 cd., ver. e atual.. São Paulo: Malheiros Editores.

SILVA, Pedro Luiz Barros e COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e crise da Federação. In: AFFONSO, Rui de Brito; LIMA, Pedro Luiz B. de (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 261-283.

SOARES, Márcia Miranda. **Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas**. 1997. Mestrado em Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

SOUZA, Celina. Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local. SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS, 1998, Recife. [Recife, 1998]. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi10.rtf>>. Acesso em: 10 out. 2006.

SOUZA, Celina. Sistema brasileiro de governo local. Innovaciones institucionales y sustentabilidad. In: LUBAMBO, Catia Wanderley; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (Org.). **Diseño institucional y participación política**. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 125-150.

VARSANO, Ricardo. **Sistema tributário para o desenvolvimento**. [s.l, s.n] 1996.

Disponível em:

<http://federativo.bndes.gov.br/%5Cbf_bancos%5Cestudos%5Ce0002077.pdf#search=%22Ricardo%20Varsano%22>. Acesso em: 02 set. 2006.

8 ANEXO I

Tabela: Receita corrente dos municípios, em valores constantes¹ - Minas Gerais e do Brasil - 2000 e 2005

Receita Corrente	Minas Gerais				Brasil			
	2000		2005		2000		2005	
	Em mil reais	Per Capite	Em mil reais	Per Capite	Em mil reais	Per Capite	Em mil reais	Per Capite
Receita Tributária	2.283.861,97	150,20	2.068.342,77	135,74	28.389.010,26	202,75	29.384.436,88	193,96
IFTO	629.812,80	41,42	605.179,47	36,99	9.163.223,71	65,44	9.233.989,11	60,84
ISS	691.490,31	45,74	761.810,65	46,68	11.205.412,01	80,03	12.841.039,99	84,76
IRRF	183.861,50	13,09	241.993,81	14,85	3.274.286,49	26,25	3.551.137,45	26,84
ITBI	171.832,83	11,36	173.818,63	10,62	1.917.264,08	13,69	1.842.798,45	12,16
ITX	599.557,00	39,43	274.728,17	16,73	3.679.217,68	26,28	2.821.052,78	18,62
Contribuições de Melhoria	3.704,63	0,22	7.882,04	0,48	148.906,28	1,06	93.429,09	0,63
Receita Própria Diversa	518.926,22	34,12	1.223.492,28	74,91	7.492.660,84	50,51	10.815.242,37	71,39
Receitas de Contribuição Sociais	81.795,29	5,51	366.848,72	21,24	2.044.493,27	14,60	2.956.207,87	19,51
Receitas Próprias Diversas	435.130,93	28,61	852.274,74	51,77	3.448.167,27	26,91	2.859.034,51	21,87
Receitas Patrimoniais (1)	91.269,69	6,00	287.143,87	17,43	1.386.248,39	11,33	3.553.316,97	23,45
Receitas Agropecuárias (1)	1.714,64	0,11	385,48	0,02	1.229,53	0,009	5.188,96	0,03
Receitas Industriais (1)	101.285,91	6,66	35.426,08	4,56	1.382.953,86	11,31	1.999.623,32	13,22
Receitas de Serviços (1)	240.869,78	15,84	489.119,31	29,76	2.263.274,16	16,18	4.108.883,25	27,07
PPM	2.619.902,47	171,30	3.163.711,36	202,96	20.145.043,77	143,88	24.645.165,00	162,67
ICMS	3.002.628,97	197,47	3.330.389,51	206,15	30.877.837,11	220,63	31.002.110,53	204,63
Transferências Específicas	2.239.525,08	147,27	3.330.080,80	201,45	19.573.904,19	139,80	30.850.493,42	203,70
Saneat (1)	1.261.458,01	82,95	1.583.402,28	96,27	8.274.269,61	62,62	11.633.152,18	76,79
Educação (1)	1.760,30	1,13	187.681,01	11,47	497.870,23	3,56	2.733.308,44	18,04
FUNDEF (1)	960.465,04	63,16	1.243.180,45	77,98	10.101.614,26	73,57	13.918.282,03	91,87
Assistência Social (1)	-	-	71.235,70	4,53	-	-	800.941,74	5,29
Comunicações Diversas (1)	-	-	212.552,84	13,97	-	-	1.774.603,04	13,71
Novas receitas	-	-	460.475,60	27,86	-	-	3.989.713,49	26,33
Royalties (1)	-	-	54.197,05	3,37	-	-	2.007.421,01	13,51
Contribuição de Iluminação Pública (1)	-	-	343.184,27	20,97	-	-	1.669.930,31	11,02
Contribuição de Intervenção no domínio econômico - CIDE (1)	-	-	36.124,50	2,21	-	-	272.862,17	1,80
Outras Transferências Correntes	1.369.798,12	90,09	897.479,44	54,29	13.691.036,36	97,80	9.538.289,99	62,96
Outras Receitas Correntes	634.616,51	41,74	605.826,75	36,65	8.613.393,12	61,51	6.914.401,13	45,69
Subtotal (Valores em mil reais) (1)	12.669.259,34	833,22	15.238.798,49	931,36	128.783.785,26	919,78	150.335.760,17	992,31
Deduções do FUNDEF (2)	-	-	996.104,30	60,88	-	-	8.172.142,80	53,94
Total (Valores em mil reais) (1) = (1) - (2)	12.669.259,34	833,22	14.242.694,19	870,48	128.783.785,26	919,78	141.923.187,42	936,78

Fonte: Dados básicos: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Finanças do Brasil (FINBRA) - (IBGE).

Nota: (1) Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna - IGP-DI.