

Descentralização Fiscal e Autonomia Municipal: elementos para o debate

Fiscal Decentralization and Municipal Autonomy: elements on debate

Descentralización Fiscal y Autonomía Municipal: elementos para el debate

Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth*

RESUMO

O avanço do processo de descentralização em curso no Brasil desde os anos de 1980, que acompanhou o movimento de redemocratização no país, fortaleceu o papel do município, elevado pela Constituição de 1988 ao status de ente federativo autônomo. Nos 25 anos de vigência da nova ordem democrática, as receitas municipais aumentaram em volume e comparativamente às demais esferas, em decorrência da aprovação de leis e normas que atribuíram novas responsabilidades e criaram novas obrigações para o município. Ainda que transformado em agente executor de políticas públicas com potencial para promover o desenvolvimento local, em termos de efetivo poder de escolha e decisão do desenho dessas mesmas políticas, o município tem autonomia restrita à execução: a maior parte dos recursos transferidos tem destinação pré-definida na legislação ou nos diversos programas definidos pelo governo central. As despesas, por conseguinte, foram sendo crescentemente delimitadas pelas regras federais e financiadas com as transferências vinculadas aos fundos setoriais, limitando na prática a autonomia de gasto local. O artigo busca contribuir para o debate acerca da possibilidade de as administrações municipais desempenharem o papel fundamental de articuladoras e promotoras do desenvolvimento local, com maior participação cidadã e redução das desigualdades sociais que caracterizam o Brasil, apontando elementos para a análise dos impactos do processo de descentralização sobre as finanças públicas e a autonomia municipal.

Palavras-chave: Descentralização. Autonomia municipal. Policy-making x policy decision-making. Desenvolvimento local.

ABSTRACT

The current decentralization process escalating in Brazil since 1980 flanked by the endeavor of the democratization in the country, strengthened the role of the municipality once it was elevated to the status of autonomous federal entity by the Brazilian Federal Constitution of 1988. Upon 25 years of the given new democratic legacy, the municipal revenues

* Economista, mestre em Economia Industrial e doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Atualmente, é diretora geral da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: paulanazareth@gmail.com

Artigo recebido em julho/2014 e aceito para publicação em março/2015.

increased in volume, in comparison to other spheres, due to the establishment of law and regulations accrediting new responsibilities and new obligations for the municipality. Although it was transformed into politics generator-making agent with potential to promote the local development, by means of power entitlement to be effective as well as the decision towards the design of such politics, the municipality has restricted autonomy towards political decision-making: most part of the resources tend to be transferred to a pre-defined destination via legislation or in the several programs set by the central government. Thus, public expenditures are increasingly as much as to be defined by federal rules as well as financial releases by conditional transfers to sectorial funds, restricted, in practice, to the autonomy of the local expenses. Henceforth, this essay is focused on the contribution to the debate about the possibility of municipal administrations to perform fundamental role of promotions of local development, with greater citizen participation and reduction of social inequalities of which surrounds Brazil, by highlighting elements for the proper analysis of the decentralization process towards the impact of public finance and municipal autonomy.

Keywords: Decentralization. Municipal autonomy. Municipal finance. Policy-making x policy decision-making. Local development.

RESUMEN

El avance del proceso de descentralización en Brasil, desde los años 1980, que acompaña el movimiento de democratización en el país, ha fortalecido el rol del municipio, equiparado por la Constitución aprobada en 1988, a la situación de entidad federal autónoma. En los 25 años del nuevo orden democrático, los ingresos municipales aumentaron en comparación con los de las demás esferas de gobierno, debido a la adopción de leyes y reglamentos que asignan nuevas responsabilidades y crean nuevas obligaciones para el municipio. Aunque se haya transformado en agente ejecutor de políticas públicas con el potencial de promover el desarrollo local, en cuanto a la capacidad efectiva de decisión del diseño de estas políticas, la autonomía es restricta: los recursos transferidos tienen destinación predefinida en leyes o en los varios programas establecidos por el gobierno central. Los gastos, por lo tanto, se están definiendo crecientemente por las reglas federales y financiados con recursos vinculados a fondos sectoriales, lo que limita, en la práctica, la autonomía del gasto local. El trabajo contribuye al debate sobre la posibilidad de que las administraciones municipales desempeñen el papel fundamental de promotores del desarrollo local, con una mayor participación de los ciudadanos y la reducción de las desigualdades sociales que caracterizan a Brasil, destacando elementos para el análisis de los impactos de los procesos de descentralización sobre las finanzas públicas y la autonomía municipal.

Palabras clave: Descentralización. Autonomía municipal. Policy-making x policy decision-making. Desarrollo local.

INTRODUÇÃO

O avanço do processo de descentralização em curso no Brasil desde os anos de 1980, que acompanhou o movimento de redemocratização no país, fortaleceu a autonomia política e fiscal do município. Com o objetivo de assegurar mais recursos para os desafios que então se colocavam, a Constituição aprovada em 1988 ampliou a competência tributária própria dos entes municipais e aumentou a parcela municipal das receitas de tributos arrecadadas pelas demais esferas, que lhe são devidas por meio de transferências intergovernamentais, assim como os encargos pela prestação de serviços públicos. O resultado foi a elevação do município, ao menos em termos legais, ao status de ente federativo autônomo, como o Estado e a União.

Transcorridas mais de duas décadas sob a vigência da nova ordem democrática, é possível afirmar que o município ganhou importância como agente executor de políticas públicas, com potencial para promover o desenvolvimento local. De fato, ao longo desse período, as receitas municipais aumentaram em termos absolutos e relativamente às demais esferas de governo, por meio da aprovação de novas leis e normas, em sua grande maioria vinculadas às novas responsabilidades que foram sendo atribuídas aos governos locais. A descentralização de encargos, por outro lado, constituiu na realidade um movimento importante de descentralização da execução das políticas, o que não significa que tenha sido descentralizada a capacidade decisória sobre essas mesmas políticas (ARRETCHE, 2012).

Não obstante a distinção conceitual entre a capacidade de executar e decidir, crucial para a questão da autonomia federativa, o fato é que os municípios brasileiros são hoje os maiores responsáveis pela provisão de grande parte dos serviços de interesse dos cidadãos: infraestrutura urbana, saúde, educação, coleta de lixo, iluminação pública e trânsito.

As políticas públicas executadas pelos governos municipais incluem, especialmente, aquelas voltadas para as áreas sociais. Vale dizer, políticas que afetam a situação dos indivíduos e dos grupos sociais, induzindo melhorias na qualidade de vida da população com impactos na sociedade, na economia e no meio ambiente, constituindo-se em elemento fundamental para o processo de desenvolvimento nacional (CASTRO, 2012).

Entretanto, como se observou, embora executadas localmente, a decisão dos desenhos dessas políticas permanece centralizada, em Brasília. De fato, em termos de poder de decisão, a autonomia municipal é restrita. Os recursos que recebe por meio das transferências têm destinação pré-definida seja no texto constitucional ou em disposições infraconstitucionais, ou pelo governo federal, nos desenhos e definições dos diversos programas de políticas setoriais.

Dessa forma, apesar do aumento relativo do volume de recursos municipais *vis-à-vis* as demais esferas, não é possível afirmar que se fortaleceu a autonomia financeira, fundamental para a escolha e execução das prioridades de políticas públicas, que deveriam ser definidas pela população de cada município.

O objetivo deste artigo é revisar os principais marcos do processo de descentralização brasileiro com impactos na estrutura de financiamento, na execução das ações governamentais e na autonomia do nível municipal de governo. Partindo da Constituição de 1988 e da revisão de algumas das mais importantes normas e leis que afetaram as finanças locais desde então, busca-se discutir alguns dos principais aspectos do processo de descentralização, e os consequentes estrangulamentos que se impõem na alocação dos recursos à disposição dos municípios.

Espera-se avançar em termos do conhecimento da capacidade potencial dos municípios para a execução das políticas públicas de acordo com as prioridades por eles definidas, de forma autônoma, na medida da limitada disponibilidade de recursos livres no orçamento, buscando o desenvolvimento sustentável. Ou seja, quais as atuais condições de financiamento dos municípios para que eles possam executar as políticas públicas sob sua responsabilidade?

Tal discussão deverá evoluir, num momento futuro, para o enfrentamento dos desafios inerentes às limitações na capacidade institucional dos governos locais para o desenvolvimento e implementação das políticas públicas. Indo além, avançar para a possibilidade de as administrações públicas desempenharem o papel fundamental de articuladores e promotores do desenvolvimento, com maior participação cidadã e redução das desigualdades sociais, objetivos reconhecidos como sendo, hoje, da maior relevância para a população.

1 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E A AUTONOMIA MUNICIPAL

A participação crescente e expressiva dos governos estaduais e municipais no conjunto dos recursos tributários e dos gastos públicos do Brasil revela as mudanças significativas que vêm ocorrendo na condução das políticas governamentais, particularmente desde a promulgação da Constituição de 1988.

Com efeito, ao considerar os municípios como entidades federativas autônomas, elevando-os à categoria de membros da Federação em pé de igualdade com a União e os Estados, a Constituição de 1988 alterou substancialmente a estrutura e o funcionamento dos governos municipais, reconhecendo, entre outras importantes faculdades, sua capacidade de auto-organização; ampliando sua competência tributária ao conferir-lhes o poder exclusivo de instituir e cobrar os impostos sobre a propriedade territorial e urbana (IPTU), sobre a transmissão inter vivos de bens imóveis (ITBI) e sobre serviços de qualquer natureza (ISS), e complementando-a com o aprofundamento do sistema de quotas de participação, aumentando as transferências intergovernamentais de receitas (PRADO, 2003; REZENDE, 2003; NAZARETH, 2007).

No que diz respeito à provisão dos bens e serviços públicos, embora reconhecendo a forma descentralizada como essencial para garantir a oferta com qualidade, especialmente nas chamadas áreas sociais,¹ o texto constitucional

¹ São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência

não logrou definir, com a mesma precisão com que define as receitas, a parcela de responsabilidade de cada ente federativo. Em virtude das dificuldades de articulação política, prevaleceu o formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras, estando qualquer ente federativo constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento e, simetricamente, nenhum ente federativo constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas (NAZARETH, 2007).²

Consagrou-se dessa forma, no texto constitucional então aprovado, a descentralização política (administrativa e legislativa, conjugada à realização de eleições para os chefes dos poderes locais), acompanhando a luta pela redemocratização, e a descentralização fiscal, assegurando aos governos subnacionais mais recursos, visando à autonomia financeira considerada fundamental para sustentar a almejada autonomia política. Desde sua aprovação, mais de 70 emendas à Constituição foram aprovadas, buscando adequá-la à nova realidade política e econômica do país, com implicações sobre a organização dos poderes, o desenho institucional da estrutura federativa e o financiamento e execução das políticas públicas pelas três esferas.

Do ponto de vista dos governos subnacionais, as emendas aprovadas resultaram em medidas que reverteram os princípios da autonomia de gastos conquistada em 1988, ao detalharem fontes de gasto, prazos e percentuais de aplicação das receitas, bem como o destino específico do gasto, concedendo inclusive autorização ao governo federal para intervenção nos entes, caso os dispositivos não sejam cumpridos (ARRETICHE, 2012, p.105). Visando regulamentar as disposições constitucionais, além das emendas, foram aprovadas ainda, desde 1988, inúmeras leis federais e normas infraconstitucionais que disciplinam a entrega de recursos aos governos subnacionais enquanto determinam as formas de execução das políticas públicas, com o objetivo de assegurar a igualdade nos serviços a serem prestados aos cidadãos em todas as localidades.

A lógica de que as regras das políticas devam ser as mesmas para todas as unidades constituintes é justificada pelo “sentimento partilhado de pertencimento a uma comunidade nacional única” (ARRETICHE, 2012, p.15). A aprovação de leis federais regulamentando as políticas públicas válidas para todas as esferas, portanto, deriva do princípio da homogeneidade do território nacional que se traduz na centralização decisória no nível federal de governo.

social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, e sua garantia um dever do Estado (CF/88, art. 60).

² Diversos autores avaliam que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos. Segundo Arretche (2004), as propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na Assembleia Nacional Constituinte. A distribuição prevalecente seria propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas (ARRETICHE, 2004).

Nesse sentido, de acordo com Arretche (2012, p.99), não representaria uma ruptura ou recentralização do poder na União, mas apenas daria continuidade a essa característica presente na Constituição de 1988: “o princípio de centralizar decisões que dizem respeito ao desempenho de atividades que são próprias dos estados e municípios para garantir padrões homogêneos de implementação no território nacional”, suprimindo, dessa forma, esferas de decisão dos governos subnacionais.³

Para a autora, já estava prevista na Constituição uma longa lista de competências privativas da União em áreas de competência de estados e municípios; a agenda federativa pós-88 contemplou iniciativas do Congresso e do governo federal, inclusive no que diz respeito à legislação sobre impostos de arrecadação exclusiva de estados e municípios. Dessa forma, enfatiza a autora a importante distinção conceitual entre a distribuição de competências (*policy-making*) e a autonomia decisória (*policy decision-making*), que não são conceitos equivalentes. A competência sobre uma dada política não implica necessariamente plena autonomia para tomar decisões sobre seu modo de implementação.

O modelo instituído seria, para muitos estudiosos, excessivamente descentralizado, conferindo aos governos subnacionais – em especial aos municípios – poderes excessivos na Federação, com capacidade institucional para paralisar o governo federal. Neste quadro, onde os governos subnacionais seriam os jogadores mais importantes, a União teria se tornado “fraca” na capacidade de prover bens públicos nacionais. A disputa entre os prefeitos (movidos pelos interesses locais, paroquiais), e a sua força e autonomia, colocariam obstáculos institucionais ao governo federal para coordenar a provisão nacional de bens públicos (ARRETCHÉ, 2012).

Na realidade, o modelo de descentralização que a CF/88 adotou é o da descentralização da execução das políticas (*policy-making*), enquanto a autoridade para legislar sobre essas mesmas políticas, a capacidade de decisão (*policy decision-making*), permaneceu privativa da União. Para Arretche (2012), a interpretação de que a autoridade sobre as políticas foi descentralizada é equivocada; o que se descentralizou foi a execução. Isto é que confere à União grande poder de iniciativa para legislar (muitas vezes, exclusiva) e capacidade de coordenar políticas.⁴ A legislação é produzida no centro, no Congresso Nacional, grande parte das decisões nacionais é jogada para ser decidida em Brasília; estados e municípios têm poder muito limitado

³ Para Santos e Mattos (2006), em que pese o “direito de exercer a condição de ente federado”, adquirido “teoricamente” pelos municípios com a Constituição de 1988, “na prática, contudo, o exercício pleno desse direito não lhe foi garantido. O constituinte de 1988 parece ter imaginado que haveria uma adesão automática dos governantes aos seus propósitos descentralizadores, que, entretanto, não ocorreu”. As emendas aprovadas desde então trabalhariam na direção de retomar o “centralismo da União nas tomadas de decisões que afetam todos os entes”.

⁴ O modelo americano, por exemplo, é muito mais descentralizado. A iniciativa para a política eleitoral, por exemplo, é dos estados, enquanto no Brasil, é da União, modelo centralizado. Além disso, a aprovação de emendas prevê menos exigências do que se verifica em outras federações.

para interferir no desenho das políticas, pequena margem para interferir; ou seja, não tem, na prática, poder de veto.⁵

Em suma, na visão da autora, o que houve foi um movimento importante de descentralização da execução das políticas, como é o caso da saúde, que era executada de forma centralizada. São os municípios hoje os grandes responsáveis pela provisão de grande parte dos serviços de interesse dos cidadãos: infraestrutura urbana, saúde, educação, coleta de lixo, iluminação pública e trânsito.

Com efeito, as políticas públicas executadas hoje pelos governos municipais são especialmente aquelas voltadas ao atendimento das demandas sociais universais; vale dizer, as políticas que afetam a situação dos indivíduos e dos grupos sociais, induzindo a melhorias na qualidade de vida da população com impactos na sociedade, na economia e no meio ambiente, constituindo elemento fundamental para o processo de desenvolvimento nacional (CASTRO, 2012). Entretanto, como se argumentou, embora executadas localmente, a decisão dos desenhos dessas políticas permanece centralizada, em Brasília.

Apesar das diferentes visões acerca de uma distribuição ideal de recursos e responsabilidades entre os três níveis de governo, que seja mais adequada à solução das enormes disparidades regionais presentes no Brasil, é consenso na literatura concernente às finanças públicas que o processo de descentralização fiscal em curso no país registra consideráveis avanços. E beneficiou, em especial, os municípios, nível de governo com crescente participação na renda disponível *vis-à-vis* a perda relativa de participação dos estados (PRADO, 2003; AFONSO, 2013; ALENCAR e GOBETTI, 2008; NAZARETH, 2007).⁶

Esse avanço se deu em duas frentes. Em primeiro lugar, como consequência das competências asseguradas constitucionalmente e da consequente exploração de suas bases tributárias próprias, a participação da arrecadação direta dos 5.570 municípios brasileiros⁷ na carga tributária total do país aumentou de 2,7% em 1988 para 5,7% em 2012, passando de 0,61% para 2,08% do PIB nacional. No mesmo período, a participação do governo federal no total arrecadado caiu de 71,7% para 68,8%, enquanto os estados mantiveram-se virtualmente no mesmo patamar

⁵ No Senado, o que se tem hoje não é a representação dos estados, mas dos partidos; os senadores votam seguindo a orientação da liderança do partido ao qual pertencem. Neste cenário, os governadores têm limitada capacidade de veto; o processo decisório de cada política começa e acaba em Brasília, mesmo as emendas constitucionais que afetem a questão federativa, contrariando os interesses de estados e municípios, legislando sobre assuntos de suas alçadas. (Transcrição de entrevista com Marta Arretche, disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=L5i_GAXzpM0>).

⁶ Segundo Prado (2003, p.43), “no Brasil, só parece haver um efetivo processo de descentralização no sentido de ampliação da participação dos municípios nos encargos e recursos. Do ponto de vista tanto da atribuição de encargos como da disponibilidade líquida de recursos, após transferências intergovernamentais, os governos estaduais têm hoje rigorosamente a mesma situação que tinham vinte anos atrás.” A observação permanece atual.

⁷ O Brasil ganhou cinco novos municípios no dia 1º de janeiro de 2013: Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul e Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul.

de participação na carga tributária total: de 25,6% em 1988 para 25,5% em 2012 (AFONSO, 2013).

Apesar do crescimento expressivo, a participação municipal na carga tributária ainda é baixa, como se observou. Daí a importância das transferências intergovernamentais de receitas visando ao financiamento das políticas públicas a cargo dos municípios.

Em segundo lugar, observa-se a expansão da participação municipal na receita tributária disponível. De fato, agregando-se às receitas diretamente arrecadadas as transferências da União e dos estados, é possível constatar que a parcela municipal na receita tributária disponível aumentou significativamente, passando de 13,3% do total em 1988 para 18% em 2012, o que equivale a um aumento de 2,98% para 6,56% do PIB do país.⁸

Como mencionado, ao longo de todo esse período, a legislação infraconstitucional modificou a estrutura, as formas de gestão e o funcionamento de diversos setores e atividades, com implicações sobre as atribuições e finanças dos municípios. Observa-se, hoje, que os governos locais têm responsabilidade predominante em relação ao total dos gastos com pessoal (ativo civil, militar e respectivas obrigações patronais), à compra de bens e serviços de custeio e, principalmente, a investimentos, em consonância com a estratégia descentralizadora.⁹

A divisão da despesa por função, entre os três níveis de governo – nacional, estadual e municipal –, é presidida pela lógica da eficiência alocativa acompanhando em grande medida, a exemplo do que ocorre com as competências tributárias, as recomendações da teoria do federalismo fiscal e os arranjos prevaletentes em outros países federativos, na direção da descentralização. Nesse sentido, os governos municipais brasileiros, considerados em seu conjunto, se responsabilizam pelos gastos com ensino fundamental e educação infantil, urbanismo e saneamento (predominantemente, saneamento básico urbano).

Em alguns casos, porém, observam-se aqui, assim como em outros países federais, superposição e duplicidade de atribuições, ambiguidades na distribuição de responsabilidades e/ou “vácuos” na prestação dos serviços que redundam na ineficiência ou insuficiência na provisão de bens e serviços e na execução das políticas públicas, e permitem concluir pela ocorrência do fenômeno da “municipalização por ausência”, especialmente em algumas áreas sociais.¹⁰

Transporte – função na qual a União se encarrega de financiar e manter rodovias maiores e interestaduais, enquanto os estados cuidam de suas rodovias e os municípios são responsáveis pelo transporte urbano –, saneamento e saúde são

⁸ O aumento mais que proporcional da participação dos municípios na receita disponível é confirmado pela queda observada nas parcelas federal e estadual, que caíram de 60,1% e 26,6% em 1988, respectivamente, para 57,6% e 24,4% em 2012 (AFONSO, 2013).

⁹ A soma dessas despesas – pessoal ativo, outras despesas correntes, incluindo material de consumo e serviços de terceiros, e investimentos – consumiu 96% do orçamento dos municípios brasileiros em 2009 e 91% dos orçamentos estaduais (NAZARETH e MELO, 2012).

¹⁰ Ver Nazareth (2007) quanto à discussão da municipalização.

de responsabilidade dos três níveis de governo (embora esta última constitua caso particular, dada a existência de um sistema articulado, com comando único em cada esfera, o Sistema Único de Saúde – SUS).

Se é fato que a Constituição de 1988 teve êxito em inscrever em seu texto a descentralização das receitas, o texto constitucional não traz a descentralização dos encargos, com atribuição de responsabilidades claras às três esferas de governo, o que veio ocorrendo de forma desordenada, sob iniciativa, primordialmente, do governo federal, financiada em grande medida pelo aumento expressivo e mais que proporcional das transferências intergovernamentais relativamente aos impostos arrecadados localmente, o que tem sido apontado por alguns estudiosos como fator determinante da baixa eficiência na gestão dos recursos públicos.

O financiamento dos gastos via transferências de outras esferas induziria o cidadão a ser menos consciente do ônus que suporta em decorrência dos gastos realizados por governadores e prefeitos, interferindo na eficiência. A eficácia do sistema atual de transferências intergovernamentais de impostos federais e estaduais, para a correção das disparidades das receitas dos municípios e das desigualdades econômicas regionais, é uma das questões mais discutidas na literatura sobre as finanças públicas brasileiras (PRADO, 2003; REZENDE, 2003; ALENCAR e GOBETTI, 2008).

O que se observa portanto é que, embora a Constituição de 1988 tenha procurado instituir um reequilíbrio federativo, não logrou equacionar a contento o desequilíbrio preexistente entre as fontes de recursos orçamentários – receitas próprias e de transferências – e as necessidades de gastos locais. Ao contrário, alguns analistas defendem que o arranjo resultante aumenta as distorções na distribuição de recursos e acirra as disparidades entre os municípios, sem resolver a questão primordial de equalizar a capacidade de gasto entre eles por não canalizar recursos para as áreas que concentram as maiores demandas por serviços urbanos e sociais – as de maior concentração populacional, paradoxalmente as menos favorecidas no processo de repartição de receitas (PRADO, 2003; NAZARETH, 2007).

2 O ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO: alguns aspectos a considerar

A análise das mudanças no perfil e na composição das receitas e despesas dos municípios brasileiros, em resposta ao avanço do processo de descentralização, requer que sejam considerados alguns aspectos importantes relativamente ao arranjo fiscal-federativo em que se inserem. Inicialmente, deve-se atentar para o fato de que a tendência à concentração da arrecadação no nível central (superior) de governo¹¹ em federações como a brasileira, aliada à descentralização de encargos, torna necessária

¹¹ A inadequação crescente, nos níveis subnacionais, entre encargos (que aumentam com a descentralização) e arrecadação própria de cada nível de governo (em face da concentração da arrecadação no nível central) tem raízes históricas no modelo do estado keynesiano, reforçadas com a complexidade dos sistemas trazida pela globalização (PRADO, 2003, p.46).

e fundamental a transferência de receitas para ajustar verticalmente a capacidade de gasto de cada nível de governo.

Assim, qualquer análise do processo de descentralização fiscal sobre as finanças municipais, e, por decorrência, dos resultados da operação do sistema de transferências de receitas para os municípios, deve considerar as duas funções básicas assumidas usualmente pelos governos de níveis superiores em sistemas federativos: a de arrecadador substituto e a de redistribuidor de recursos com fins de equalização do poder de gasto orçamentário e da provisão de bens públicos específicos.

Tendo isso em conta, o conceito relevante de receita própria deve contemplar não apenas os recursos diretamente arrecadados, que refletem a estrutura de competências tributárias e o esforço fiscal de cada nível de governo, mas a totalidade de recursos derivados da exploração das bases tributárias do território, independentemente de quem arrecada.

As transferências intergovernamentais devem ser consideradas (ou avaliadas) de acordo com suas finalidades: devolutiva (poderiam ser arrecadadas pelo próprio ente, por serem resultantes da exploração das bases tributárias de sua jurisdição), compensatória (decorrentes de mecanismos destinados a evitar o impacto negativo de mudanças operadas no sistema tributário sobre a arrecadação dos governos subnacionais, como a desoneração fiscal das exportações) ou redistributiva (voltada para reduzir disparidades). São diferenciadas ainda segundo a vinculação: livres,¹² destinadas a finalidades específicas ou voluntárias (realizadas, em sua maioria, por convênios, podem variar a cada ciclo orçamentário).

A soma da arrecadação própria com os recursos recebidos por meio da operação do sistema de transferências constitui a totalidade de recursos que são recebidos de forma permanente e discricionária pelos entes federativos, aos quais se agregam, para compor os recursos totais disponíveis, além das receitas da compensação financeira, as demais receitas – de contribuições (especialmente contribuições patronais e de servidores para os regimes próprios de previdência dos servidores públicos); patrimonial (como as receitas imobiliárias, de valores mobiliários, de concessões e permissões); outras receitas correntes (incluindo multas e juros, indenizações, dívida ativa), receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens e amortização e empréstimos); e as receitas agropecuária, industrial e de serviços, entre outras de menor expressão.

Vale ressaltar que a necessidade de redistribuição de recursos por meio das transferências intergovernamentais decorre da limitação da base tributária própria dos municípios – no caso brasileiro, principalmente o patrimônio e as transações imobiliárias, e o produto dos serviços. O objetivo do sistema de transferências, nesse contexto, é a equalização das diferenças na capacidade fiscal, embora pudessem (ou devessem) ser consideradas também as diferenças nas necessidades fiscais, que

¹² Dotações de recursos livres de condicionalidades (exceto as parcelas que devem integrar as bases de cálculo definidas constitucionalmente para aplicação na saúde e na educação), como o FPM e o ICMS.

dependem, entre outros fatores, do tamanho do município e de sua população, além do custo dos serviços, que pode variar entre as jurisdições, tendo em vista as dimensões continentais e a heterogeneidade regional característica do Brasil.

Espera-se, como resultado da operação do sistema de transferências intergovernamentais, a equalização da capacidade de gasto, de modo a assegurar a provisão do mesmo nível de serviços públicos em cada jurisdição, pelas administrações locais, evitando, dessa forma, entre outros efeitos indesejáveis, as migrações motivadas pela expectativa de benefícios fiscais.

Cabe observar que, apesar das transferências, permanecem expressivas desigualdades entre os municípios brasileiros, que decorrem das desiguais bases tributárias e capacidades de exploração dessas bases, do esforço fiscal empreendido na arrecadação e da concentração das atividades econômicas. As disparidades horizontais não são solucionadas pelo sistema de transferências pensado para promover a equalização fiscal, realidade que deverá ser enfrentada para a redução das desigualdades sociais e a promoção do desenvolvimento, e cuja análise, embora da máxima relevância, foge ao escopo do presente artigo.

Outro aspecto fundamental a ser considerado na análise de como o processo de descentralização afeta a autonomia de gasto municipal é a rigidez da estrutura de gastos que caracteriza a política fiscal brasileira em todas as esferas de governo. Esta característica se reflete no volume expressivo de parcelas de receitas vinculadas – entre as quais se destacam, por sua importância, os percentuais constitucionais mínimos a serem aplicados na educação e na saúde.

A rigidez orçamentária, se por um lado é decorrente do já mencionado princípio da homogeneidade no território nacional (que se traduz na centralização decisória no nível federal, que visa assegurar a equalização da oferta de bens e serviços públicos), por outro, limita as possibilidades da sociedade de estabelecer e determinar, a cada exercício financeiro, as prioridades locais de gastos, uma vez que em grande medida, estes já foram predeterminados. Em outras palavras, há pouca receita livre para que se realizem políticas (econômica e de investimento) com base nas demandas regionais e/ou locais.

Como se discutiu, as emendas constitucionais e a legislação infraconstitucional, aprovadas desde 1988, reverteram parcela significativa da autonomia de gastos consagrada na Constituição. Buscando agregar alguns elementos importantes à discussão da autonomia, destacam-se como mais relevantes, entre os limites estabelecidos legalmente para as despesas municipais (que devem, além destas, em todos os casos, obedecer as regras constitucionais, as normas gerais de direito financeiro expressas na Lei Federal n.º 4.320/1964 e as normas gerais de contratação e licitação definidas na Lei Federal n.º 8.666/1993), os seguintes:

- aplicação mínima de 25% da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), observadas as disposições de que pode ou não ser considerado despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (Lei Federal n.º 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação);
- aplicação de, no mínimo, 60% dos recursos anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (Emendas Constitucionais n.º 14/1996 e 53/2006, e Lei Federal n.º 11.494/2007);
- aplicação mínima de 15% da receita de impostos e transferências nas ações e serviços públicos de saúde (artigo 198 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alterado pela Emenda Constitucional n.º 29/2000, além das normas operacionais que regulam a gestão e o financiamento do Sistema Único de Saúde – SUS);
- limitações para os gastos com pessoal ativo e inativo; com a dívida, operações de crédito e concessões de garantias, contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e em resoluções do Senado Federal;
- vedação para aplicação dos royalties do petróleo no pagamento do quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando-se a dívida com a União (Lei Federal n.º 10.195/2001 e artigo 8.º da Lei Federal n.º 7.990/1989);
- a despesa com o poder legislativo municipal, incluindo a remuneração dos agentes políticos, deve observar o disposto no artigo 29-A da Constituição (incluído pela Emenda Constitucional n.º 25/2000);
- a despesa com a constituição e manutenção de regimes próprios de previdência dos entes públicos deve observar os critérios básicos estabelecidos na legislação federal (artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Orientação Normativa n.º 01 de 2012, expedida pelo Ministério da Previdência Social).

Dentro dos principais limites listados, além de outros definidos no nível federal, que foram se constituindo de forma crescentemente restritiva, os municípios brasileiros podem então exercer sua capacidade de gasto. Verifica-se, portanto, como o espaço para a definição das prioridades de gasto foi sendo delineado pela esfera central, em detrimento da autonomia dos governos locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço do processo de descentralização em curso no Brasil desde os anos de 1980, que acompanhou o movimento de redemocratização no país, fortaleceu o papel do município, elevado pela Constituição aprovada em 1988 ao *status* de ente federativo autônomo.

Nos 25 anos de vigência da nova ordem democrática, as receitas municipais aumentaram em volume e comparativamente às demais esferas, tanto as diretamente arrecadadas quanto as recebidas por meio das transferências intergovernamentais, em decorrência da aprovação de leis e normas que atribuíram novas responsabilidades e criaram novas obrigações para o município.

Ainda que transformado em agente executor de políticas públicas com potencial para promover o desenvolvimento local, em termos de efetivo poder de escolha e decisão do desenho dessas mesmas políticas, o município tem autonomia restrita à execução: a maior parte dos recursos transferidos tem destinação pré-definida no texto constitucional, em disposições infraconstitucionais ou nos diversos programas, cujas decisões e desenhos são estabelecidos, em geral, pelo governo central.

Seguindo as novas condições criadas com o aprofundamento do processo de descentralização, que permitem considerá-lo como um processo de municipalização, as despesas dos municípios brasileiros vêm sendo também crescentemente pautadas pelas regras constitucionais e leis federais aprovadas desde 1988, além de financiadas com transferências vinculadas aos fundos setoriais, limitando na prática a autonomia de gasto dos governos locais. Exemplo desse movimento é a tendência de aumento da participação municipal no conjunto das despesas com as funções sociais da saúde e da educação, que possuem limites mínimos legais para aplicação de recursos, a serem respeitados sob pena de intervenção federal, com o conseqüente aumento de gastos com pessoal, aumentando a rigidez orçamentária e reduzindo o espaço fiscal para o investimento em infraestrutura urbana e para a provisão de bens e serviços públicos nas cidades.

Considerando as limitações da capacidade institucional dos governos locais para o desenvolvimento e implementação das políticas públicas de forma autônoma, buscou-se, com esta reflexão, contribuir para o debate acerca das possibilidades e desafios a serem enfrentados pelas administrações públicas municipais para desempenharem o papel fundamental de articuladores e promotores do desenvolvimento local, com maior participação cidadã, visando à redução da violência, da degradação ambiental, das dificuldades de habitação e mobilidade urbana e das desigualdades sociais que caracterizam o Brasil.

O maior desafio para o alcance desses resultados parece ser o do fortalecimento da federação brasileira, garantindo a autonomia plena dos entes, com instituições que possam promover a coordenação e a articulação dos esforços para o atendimento das demandas dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José R. **Nuevos acuerdos fiscales para reducir la desigualdad en América Latina**: Brasil. In: Seminario Internacional: Promoción de nuevos acuerdos fiscales para reducir la desigualdad em América Latina. CIEPLAN, Santiago de Chile, 2013. Apresentação em 2/7/2013. Disponível em: <http://www.cieplan.org/media/actividades/archivos/33/Presentacion_caso_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.
- ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. **Justiça fiscal na federação brasileira**: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. Brasília: Esaf, XIII Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas, 2008.
- ARRETCHE, Marta T.S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: Fiocruz, 2012, p.232.
- ARRETCHE, Marta T.S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v.18, n.2, p.17-26, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996, publicada no Diário Oficial da União em 13 de setembro de 1996, Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 25, de 14 de fevereiro de 2000, publicada no Diário Oficial da União em 15 de fevereiro de 2000, Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc25.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, publicada no Diário Oficial da União em 14 de setembro de 2000, Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, publicada no Diário Oficial da União em 20 de dezembro de 2006, Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.
- BRASIL. Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989, publicada no Diário Oficial da União em 29 de dezembro de 1989, Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de

recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7990.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.

BRASIL. Lei, n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001, publicada no Diário Oficial da União em 16 de fevereiro de 2001, Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10195.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.

BRASIL. Lei, n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, publicada no Diário Oficial da União em 21 de junho de 2007, Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n.ºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.

BRASIL. Lei, n.º 4.320, de 17 de março de 1964, publicada no Diário Oficial da União em 23 de março de 1964, Instrui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.

BRASIL. Lei, n.º 8.666, de 22 de junho de 1993, publicada no Diário Oficial da União em 22 de junho 1993, Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 04 maio 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência. Orientação normativa n.º 01, de 30 de maio de 2012, publicada no Diário Oficial da União em 31 de maio de 2012, Estabelece orientações para o cálculo e as revisões dos benefícios de aposentadoria por invalidez e das pensões deles decorrentes concedidas pelos regimes próprios de previdência social para fins de cumprimento do disposto na Emenda Constitucional n.º 70, de 29 de março de 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_130214-160553-201.pdf>. Acesso em: 04 maio 2015.

CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**. v.21, n. Especial, p.1011-1042, 2012.

NAZARETH, Paula A. **Descentralização e federalismo fiscal**: um estudo de caso dos municípios do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

NAZARETH, Paula A.; MELO, Sandra C. **O papel da Escola de Contas e gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro na promoção de culturas inclusivas na gestão municipal**. In: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colômbia: CLAD, 2012.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação Brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.A. (Orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

REZENDE, Fernando. Apresentação e modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.A. (Orgs.). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

SANTOS, Ângela M. S. P.; MATTOS, Liana P. Reformas Constitucionais e autonomia municipal no Brasil. **Economía, Sociedad y Territorio**. El Colegio Mexiquense, A. C., México, v.5, n.20, p.731-752, jan./abr. 2006.