As Finanças Públicas Municipais: Trajetórias e Mitos

JOSÉ ROBEN SCUSSÃO Nº 3 Outubro / 91 TO DE ECONOMI UNICAM

AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS:

TRAJETÓRIAS E MITOS

JOSÉ SERRA JOSÉ ROBERTO R. AFONSO

ÍNDICE

Pag	J.
O período entre as reformas constitucionais)2
Tabela 1	
Tabela 2	
Tabela 3	8(
Tabela 4	11
As mudanças constitucionais de 1988	14
a) Sistema Tributário1	4
b) Finanças Públicas e Orçamentos1	6
c) Administração Pública e Área Social1	8
O impacto sobre as finanças municipais2	21
Tabela 52	2
Uma visão mais abrangente das finanças	
municipais2	4
a. A reação do governo federal	25
a.1. Cortes de transferências2	27
a.2. Restrições Creditícias2	8
a.3. 0 (des) a juste	0
b. O destino dos ganhos da reforma3	0
Tabela 63	1
Observações finais3	3
Bibliografia3	7

AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: TRAJETÓRIA E MITOS

JOSÉ SERRA JOSÉ ROBERTO R. AFONSO

A Constituição de 1988 deu início a um processo de reforma do sistema tributário e, por extensão, da estrutura da Federação Brasileira. A tentativa de descentralizar recursos, gestão e decisões governamentais constitui a essência das mudanças previstas pelo novo texto constitucional. Mas, ao contrário do que parece, as reformas da Carta Magna de 1988 não encerraram o redesenho do sistema tributário e da Federação brasileira. Isto resultará de um processo relativamente longo, conflitivo e complexo que exigirá, mesmo, novas alterações constitucionais, além da legislação complementar e ordinária pertinente.

Neste artigo procuramos contribuir para recuperar o atraso das discussões sobre a nova estrutura federativa, concentrando-nos alterações das finanças municipais, especialmente que se refere a tributos e despesas. municípios, na nova Constituição, ganharam "status" de unidades federadas e foram muito bem aquinhoados pela desconcentração dos recursos tributários.

Inicialmente, fazemos uma breve caracterização da participação dos governos estaduais e municipais nas receitas e nas despesas públicas no período "entre reformas" (1965/1988), sublinhando alguns equivocos ou omissões das análises mais comuns. Em seguida, ressaltamos as mudanças constitucionais com impacto mais relevante sobre finanças municipais. Por quantificamos, de modo preliminar, o impacto da reforma tributária sobre as receitas municipais e a divisão de receitas entre os três níveis de governo

em 1989/90. Apontamos, também, os fatores atenuantes da descentralização dos recursos federais e o destino dos recursos adicionais dos municípios obtidos a partir da nova Constituição.

O período entre as reformas constitucionais

Como já foi bastante enfatizado, centralização política que acompanhou a instalação e a consolidação do regime autoritário em meados dos anos sessenta projetou-se fortemente na área das finanças públicas. A União concentrou em suas (inclusive maior número de tributos contribuições), reteve a maioria dos impostos de base econômica mais sólida e passou a interferir na tributos estados cobrança de próprios dos municípios. Como contrapartida, e também com propósito ampliar de sistematizar e redistribuição regional da receita tributária nacional, concebeu-se um esquema de repartição intergovernamental de impostos mais sofisticado e efetivo do que o anteriormente vigente.

Ao contrário do que é comumente aceito, o impacto da reforma tributária de 1965/67 não afetou negativamente as receitas municipais. É bem verdade que entre 1960 e 1970 diminuiu em cerca de quarenta cento o relativo dos municípios peso arrecadação própria de tributos no País (Tabela 1). Porém, segundo o conceito mais relevante, referente à disponibilidade final dos recursos tributários (ou seja, após as repartições constitucionais de receitas entre governos), a participação municipal (relativa) aumentou 65 por cento, tendo o volume real de recursos municipais triplicado em valores "per capita". Tal desempenho deveu-se à elevação das transferências constitucionais, que, em vários anos, chegaram a ultrapassar 70 por cento das despesas (não-financeiras) dos governos locais (Tabelas 2 e 3).

TABELA 1 ARRECADAÇÃO E DISPOSIÇÃO FINAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR WÍVEL DE GOVERNO: 1960/1990

		Arrecad	Arrecadação Própria			Recei	Receita Disponível	10		Total
Ano	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios		% P18	Indice
		8	ပ	_	ш	u.	_U	H=E+F+G	-	7
09	63.9%	31.3%	۲.	100.0%	26.4%	34.0%	6.5%	100.0%	17.4%	18.7
92	63.6%	30.8%	2.6%	100.0%	24.9%	35.0%	10.2%	100.0%	18.8%	54.9
2	65.0%	32.2%	2.8%	100.0%	58.7%	30.6%	7.01	100.0%	24.7%	48.3
ĸ	70.8%	26.1%	3.1%	100.02	64.8%	25.7%	9.5%	100.0%	22.7%	71.9
80	72.8%	24.0%	3.2%	100.0%	66.2%	24.3%	9.5%	100.0%	22.4%	100.0
82	20.4%	27.0%	2.6%	100.0%	61.0%	27.3%	11.6%	100.0%	20.7%	97.8
8	67.1%	30.1%	2.8%	100.0%	57.0%	29.8%	13.2%	100.0%	22.3%	113.5
87	%6.69	27.4%	2.7%	100.0%	22.09	27.8%	11.5%	100.0%	21.5%	113.0
88	70.2%	26.9%	2.9%	100.0%	61.3%	27.4%	11.4%	100.0%	20.8%	100 3
1989/p	65.4%	31.7%	2.9%	100.0%	57.3%	29.8%	12.9%	100.0%	20.6%	112.1
90/e	64.8%	31.6%	3.6%	100.0%	53.8%	30.4%	15.9%	100.0%	26.4%	137.6

Brasil (MF-용 Elaboração própria a partir de: Contas Nacionais (FGV/CEF-1BGE/DECNA);Finanças MEFP);Execução Financeira Tesouro - BB/DIN;Anuário FMI (FGV); Balanços União e CONFAZ. (p) dados provisórios;(e) estimativas preliminares.

seguridade social e exclusive para fundos dos trabalhadores - FGTS e até 1988, PIS/PASEP). Arrecadação Receita Tributária: conceito amplo das contas nacionais (im- postos,taxas e contribuições, inclusive para Receita Disponível: arrecadação própria mais e/ou menos transferências recebidas e/ou desembolsadas de/para outras esferas de governo devido a repartição constitucional/legal de tributos (inclusive valores efetivamente pagos. Repartição de impostos estaduais estimada a partir de 1987. Excluidas sal.educação). Mensurado cf.regime de caixa e com base no governo transferidor, ou seja, correspondem aos Própria: arrecadação líquida (de incentivos) obtida pela administração direta e descentralizada. transferências negociadas, covênios (inclusive da saúde) e ressarcimento de gastos.

Indice - evoluçao real (base 1980) com atualizacao de valores pelo Deflator Implicito do PIB.

TRANSFERÊNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS REALIZADAS PARA MUNICÍPIOS, POR GOVERNO DE ORIGEM - 1960/90

8		Da União		Dos	Estados		Total	al	
or I	% P18	Per Capita Cr\$ de 90	% Total Transf.	% PIB	Per Capita Cr\$ de 90	% P18	Per Capita	% Arrec.	% Despes
	۷	83	U	۵	w	F=A+D	G=B+E	- x	I I
096	0.31%		70.07	5	2	0.31%	300	%0 82	92.00
596	0.85%		52.3%	2	2	0.85%	£ 8	2 2	4C.03
970	0.53%		34.3%	1.41%	1,789	1.94%	2.462	270 5%	47. 64
575	0.38%		27.3%	1.08%	1,962	1.46%	2.647	207 8%	2 2
980	0.44%		30.3%	226.0	2,222	1.42%	3.240	107 2%	20.07
1985	0.82%	1,769	42.3%	1.05%	2,273	1.87%	4.042	37.67.7	40.0% 40.1%
986	1.02%		45.1%	1.32%	2,995	2.33%	5,311	375.5%	70.5%
787	0.86%		43.5%	1.03%	2,374	1.89%	4,356	326.4%	57 6%
88	0.84%		45.5%	0.93%	2,095	1.76%	3,987	293.5%	48.84
989/p	0.79%		47.3%	1.28%	2,917	2.07%	4.732	35 978	26 78
90/p	1.35%		46.3%	1.89%	4,060	3.24%	996.9	36 1 2%	76.1%

Fontes e notas: vide Tabela 1.

Total Transferências: transferências federais de tributos para estados e municipios.

Receita per capita: atualizada cf.Deflator Implícito do PIB.

Despesa Municipal: despesas correntes líquida (exceto transf.intra e inter governo,encargos da divída e fundos trabalhadores) e com formação bruta de capital fixo, extraídas das contas nacionais (regime de competência).

Na verdade, como mostra a Tabela 1, o impacto da reforma de 1965/67 sobre a divisão final de receitas tributárias foi adverso somente para os estados. Na distribuição da arrecadação própria, a participação estadual subiu de 31 para 32 por cento década de sessenta, mas, ponderadas transferências, a disponibilidade dos decresceu de 34 por cento da receita nacional em 1960 para 30 por cento em 1970.

Uma avaliação mais adequada descentralização fiscal deveria incluir também a distribuição das despesas públicas, procedimento raramente adotado no País. Neste caso, constata-se outra melhora sensível da posição dos municípios na década dos sessenta (Tabela 4). O gasto público municipal "per capita" cresceu 12 por cento ao ano e sua participação nesse período, saltou de 6 para 10 por cento da despesa nacional. Os investimentos proporção do PIB, municipais, como mais quadruplicaram sua participação no investimento público nacional (exclusive empresas estatais) subiu de 5.4, em 1960, para 22 por cento em 1970. Ou seja, ao contrário do que se pensa, já nos anos sessenta tomou corpo um processo descentralização fiscal no Brasil a favor dos municípios, processo que, desde logo, prosseguiu na década sequinte tocante as no despesas governamentais com consumo e formação de capital fixo.

- O dinâmico desempenho das receitas e despesas municipais ao longo dos anos sessenta foi acompanhado, no entanto, por um amplo movimento de protesto em face da nova realidade tributária, o qual recrudesceu durante os anos setenta e chegou até a Assembléia Constituinte, na década subsequente. Isto deveu-se a:
- (a) 0 aumento substancial da centralização decisória, em mãos da União, através das vinculações das transferências a determinadas despesas (por categoria e por programa) e do

controle do endividamento.

1

11

- (b) A perda relativa de receitas dos estados, que acabou forçando a transferência de encargos adicionais para os municípios.
- (c) A industrialização e a urbanização aceleradas do após guerra, que aumentaram os encargos municipais mais do que proporcionalmente ao crescimento da economia.
- (d) A base de cálculo e os objetivos do rateio dos fundos de participação, que foram sendo crescentemente distorcidos.
- (e) Last but not least, o simples desconhecimento da realidade dos números e das tendências que, de fato, estavam sendo observadas.

Também tem passado desapercebido que, ao longo da década de setenta, ocorreu forte elevação das transferências federais aos outros níveis de denominadas "não-tributárias" governo de "negociadas", não decorrentes da repartição legal e regular de tributos. Obras e serviços públicos tipicamente regionais ou locais passaram a ser cada vez mais executadas por órgãos da União. disso, houve significativa elevação do endividamento dos estados e dos municípios, embora sob controle do Executivo federal.

Sendo a esfera de governo prejudicada pela concentração tributária, os estados 'também foram, numa primeira fase, os mais beneficiados transferências não-tributárias e maiores possibilidades de endividamento, inclusive externo. No caso dos municípios, essas alternativas tiveram maior expressão capitais e cidades de grande porte, sendo que, ao longo da década de oitenta, enquanto cresceram as transferências negociadas, decresceu o obtido junto às instituições financeiras.

Por outro lado, durante a década de

setenta, nenhuma receita de imposto transferida constitucionalmente era de livre aplicação. repasse dependia ou da apresentação prévia programas de trabalho, ou da vinculação a despesas por categoria e por função de governo, além da comprovação dos gastos anteriores. Por outro lado, fontes alternativas de recursos (chamadas "negociadas") implicavam em gastos vinculados geralmente a propósitos específicos. Além disso, o acesso a tais recursos não obedecia a regras fixas, determinadas previamente e com critérios objetivos rateio (como no caso dos fundos participação). A despeito dos convênios e pedidos de financiamentos envolverem a apreciação de projetos técnicos as decisões eram influenciadas também por conveniências políticas.

Já na segunda metade dos anos setenta, acompanhando a distensão do regime autoritário, as pressões pelo afrouxamento da centralização tributária foram redobradas e tiveram sucesso. No quinquênio seguinte, as eleicões diretas dos governadores (1982) e, posteriormente, dos prefeitos das capitais (1985), fortaleceram o poder de pressão de estados e municípios junto ao Executivo e ao Legislativo federais. Tal poder foi ampliado com o advento da Nova República, para cuja emergência consolidação е foi fundamental iniciativa e a sustentação política de governadores e prefeitos. A atuação dos prefeitos já era mais organizada desde as eleições de 1982, com o fortalecimento de associações nacionais e regionais - como, por exemplo, a Frente Municipalista. Por último, os efeitos adversos da contração (1981/83) sobre as economia receitas públicas estaduais e municipais, ampliaram, como seria previsível, as pressões no sentido de aumento da participação na receita de impostos federais.

A década de oitenta, mesmo antes da promulgação da nova Constituição, acabou marcando, assim, uma acentuada elevação das transferências de recursos da União para as outras esferas de governo. O principal veículo de redistribuição de

TABELA 3 FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO: DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL DA ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS DE RENDA E SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - 1968/93

Perfodo	×	Arrecadação	IR + IPI		% IPI	TO	TAL
	FPE	FPM	FE	FFR	FPEx	IR	IPI
1968	10%	10%			••••••	••••••	
1969/75	5 x	5%	-	•	5. 	20%	20%
1976	6%		2%		421	12%	12%
1977	7%	6X	2%	•		14%	14%
1978	8%	7%	2%	-	•	16%	16%
1979/80	9%	8%	2%	•	(40)	18%	18%
1981	10%	9%	2%	-	(5	20%	20%
1982/83	10.5%	10x	2%		2	22%	22%
1984	12.5%	10.5%	2%	•	•	23%	23%
1985	14%	13.5x	2%			28%	28%
1986/set.88		16%	2%	•	•0	32%	32%
out-dez./1988	14%	17%	2%	-		33%	. 33%
1989	18%	20%	•	3%	10%	41%	51%
1990	19%	20.5%	1 ●11	3%	10%	42.5%	52.5%
1991	19.5%	21%	•	3%	10%	43.5%	
1992	20%	21.5%	-	3%	10%	44.5%	53.5%
	20.5%	25%		3%	10%	45.5%	54.5%
a partir 1993	21.5%	22.5%	9	3%	10%		55.5X
	• • • • • • • • • • • • • • •				104	47%	57%

FPE - Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (até 1988, incluía também Territórios Federais);

FPM - Fundo de Participação dos Municípios;

FE - Fundo Especial (para estados das regiões pobres);

FFR - Fundo de Financimanento do Setor Produtivo das Regiões Nordeste, Norte

e Centro-Oeste, aplicAdos pelos bancos federais regionais (para empresas).

FPEx - destinação para estados (75%) e respectivos municípios (25%) exportadores de produtos industrializados.

receitas foi o aumento dos Fundos de Participação compensação mediante inicialmente 3), (Tabela percentuais pontos dez corte de do gradual realizado no bojo do AI-5, em 1969. Em 1981, o percentual de 1968 já havia sido recomposto. Mas a elevação dos referidos Fundos prosseguiu, atenuando - para os governos menores e mais pobres - os efeitos negativos da desaceleração da economia e da as receitas sobre inflacionária explosão disponíveis.

As "reformas tributárias de emergência", nos anos oitenta, também beneficiaram bem mais os municípios do que os estados: entre 1979/90 e 1986, a alíquota do FPM saltou de 9 a 17 por cento, enquanto a do FPE pulou de 9 a para 14 por cento. Se as proporções do IR e do IPI destinadas ao FPM fossem, em 1988, as mesmas de 1980, o montante de recursos deste fundo teria crescido cerca de 39 por alíquotas mudanças nas Devido às cento. constitucionais, o aumento efetivo no período foi de 97 por cento.

Durante a Nova República o crescimento das transferências não-tributárias federais também foi estimulado pelas campanhas eleitorais, bem como alternativos recursos busca de contenção do da público, endividamento diante crédito associada aos programas de estabilização. No mesmo sentido influiu a tentativa de o Executivo federal de preservar algum poder de manipulação política sobre os governos estaduais e locais, pois instrumentos os esvaziados sendo estavam controle típicos dos anos sessenta e setenta.

não-tributárias transferências As realizadas pela União respondiam, em 1970, por 15 transferências suas cento de por intergovernamentais totais; em 1980, por 22 por cento e, em 1988, 43 por cento! Em oito anos, cresceram, em média anual, 21 por cento, enquanto a despesa federal própria decrescia 1 por cento ao Aliás, em 1987, no auge das votações Constituinte, quando Nacional Assembléia

Presidente da República se empenhava na manutenção do presidencialismo e do seu mandato de cinco anos, as transferências negociadas respondiam por 45 por cento dos recursos transferidos pela União e atingiam 1,9 por cento do PIB, proporção que, em 1984, era de apenas 0,6 por cento do PIB.

Quando foi instalada Assembléia Constituinte, a expansão e a flexibilização na aplicação das transferências intergovernamentais, como o aumento da incidência do ICM, apontavam para mudanças significativas na estrutura tributária da federação brasileira. Os governos estaduais e, especialmente, os municipais haviam aumentado substancialmente sua participação distribuição nacional das receitas (Tabela 1) e da despesa líquida (Tabela 4), em relação às que existiam em 1970.

De fato, no que se refere aos municípios, a situação fiscal era muito melhor nas vésperas da instalação da Constituinte do que nas vésperas ou depois da reforma tributária de 1965/67. Assim, em 1986, nas condições exepcionalmente favoráveis para as finanças públicas criadas pelo Plano Cruzado, a participação dos municípios na arrecadação tributária nacional, no conceito disponibilidade, era cerca de um quarto superior à registrada em 1970 e o dobro da de 1960. No caso da despesa líquida, a relação governo local/governo consolidado em 1986 superou em quase 50 por cento a de 1970 e foi o dobro da de 1960. Não foi por menos despesa pública municipal "per capita" cresceu 6,7 por cento ao ano entre 1965 e 1986, atingindo até 3,3 por cento do PIB. Como demonstram as séries históricas retrospectivas, os municípios nunca estiveram tão bem do ponto-de-vista fiscal como no início da Assembléia Constituinte.

A melhora da divisão "vertical" de recursos foi acompanhada por mudanças na distribuição "horizontal", favorecendo os governos estaduais e municipais de regiões mais pobres e de menor porte. Entre 1970/85, quanto mais dependente

TABELA 4 PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NAS DESPESAS DO GOVERNO CONSOLIDADO - 1960/1990

		Despesa	a Líquida		Con	consumo	Investimento	ento Fixo
Ano	% Desp.	% P18	Per Capita	*	% Desp.	% PIB	% Desp.	% PIB
	Consol.		Cr\$ de 90		Consol.		Consol.	
	4	æ	υ	٥	w	u.	U	Ŧ
0961	6.2%	1.10%	1,055	%.7x	7.3%	0.85%	5.4%	0.22%
1965	7.9%	1.87%	1,915	98.0%	20.6	0.89%	14.74	0.56%
1970	10.0%	2.61%	3,299	7.86	12.2%	1.38%	22.1%	2.67
1975	9.8%	2.48%	4,506	114.9%	14.6%	1.49%	20.4%	0.80%
1980	10.8%	2.35%	5,369	110.0%	16.7%	1.54%	30.9%	0.74%
1985	13.2%	2.70%	5,846	112.3%	18.5%	1.83%	26.5%	0.61%
1986	14.73	3.31%	7,529	111.9%	20.4%	2.22%	24.7%	0.74%
1987	13.8%	3.28%	7,564	132.9%	17.2%	2.10%	27.5%	0.85%
1988	16.8%	3.62%	8,174	152.9%	18.3%	2.31%	29.3%	276.0
1989/p	14.0%	3.68%	8,409	137.9%	17.4%	2.49%	25.9%	0.66%
10001	15 2%	777	707 0	77 701	18 82	770 6	24.2%	0.85%

Elaboração própria a partir das Contas Nacionais e Anuário FMI (FGVCEF e IBGE/DECNA).

(p) dados provisórios; (e) estimativas preliminares.

Abrangência: adm. direta e descentralizada das três esferas de governo.

Despesa Líquida: desp.correntes líquida (de transf.intra/inter governo, encargos da dívida e fundos trabalhadores) mais formação capital fixo; cf.regime de competência.

Tributos Disponíveis: arrecadação tributária própria mais/menos transferências tributos, conforme dados do governo transferidor (vide Tabela 1). Consumo: despesas com pessoal (ativo) mais aquisições de bens e serviços.

Investimento Fixo: desp.com aquisição de equipamentos e construções.

o governo local de transferências, sobretudo das federais, mais cresceu sua receita disponível.

A atenuação das disparidades regionais de receita deveu-se a vários fatores. De um lado, os governos das regiões mais desenvolvidas dependiam de fontes cujo desempenho foi medíocre: a arrecadação própria foi corroída pela desaceleração da economia e pelo surto inflacionário; os créditos bancários minguaram, com o fechamento do mercado externo e a contenção das fontes internas, para efeito de combate ao déficit. Do outro, os fundos de participação e as transferências negociadas, que aumentaram consideravelmente no período, tenderam a privilegiar as regiões mais pobres e os municípios menores.

11

esse respeito, duas informações ilustrativas: (a) a receita líquida por habitante dos municípios das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste, no seu conjunto, cresceu, em termos reais, 7,3 por cento ao ano entre 1970/85, contra 4,3 por cento nas regiões Sul-Sudeste e 1,5 por cento em São Paulo; (b) em 1986, a despesa líquida "per capita" da Prefeitura de Boa Vista, a capital estadual menos populosa do País, atingiu 303 dólares, quase o triplo do gasto por habitante da Prefeitura de São Paulo (107 dólares). Em cada estado, os recursos "per capita" dos municípios de menor população tenderam a se aproximar ou até superar os das capitais e grandes cidades, por força, sobretudo, da maior expansão relativa do FPM.

Como seria previsível, em face do aumento das transferências constitucionais e negociadas e do fato de que ambas não levam em conta nenhum critério de esforço tributário local, a arrecadação própria dos municípios sofreu deterioração sensível: no melhor ano da década (1986) para a arrecadação, a carga tributária própria municípios foi de 0,6 por cento do PIB e respondeu por menos de 17 por cento das despesas municipais; em 1965, no primeiro ano da reforma, a carga era de

1,1 por cento do PIB e financiava 57 por cento do gasto local. Pesquisa realizada junto aos balanços de cada Município brasileiro (os últimos dados publicados foram os de 1984) mostrou que, em 61 por cento e em 77 por cento deles, o IPTU e o ISS não respondem por mais de 1 por cento da receita líquida.

Paradoxalmente, e salvo rarissimas indícios e momentos, os descentralização de recursos e de encargos foram ignorados nas discussões sobre o Federalismo brasileiro travadas antes, durante e logo depois da Assembléia Constituinte, tanto nos círculos (inclusive Congresso), governamentais como acadêmicos.

Como já sugerimos, as distorções diagnósticos sobre a questão federativa são reforçadas pelas notórias dificuldades (e até um certo descaso) em face dos levantamentos e da divulgação de informações mais precisas atualizadas sobre as finanças públicas, acentuadas pelos atrasos e vícios dos debates sobre a economia do setor público brasileiro. As atenções foram e continuam concentradas na arrecadação própria e (secundariamente) na repartição constitucional de quando impostos, menosprezando-se, não desconhecendo-se, as outras competências tributárias (caso das contribuições) e formas de relacionamento intergovernamental (transferências negociadas, dívidas e tarifas). Não tem havido maior preocupação com a natureza das transferências e das relações entre governos. Também ocorreu - e isto foi o pior - um completo abandono das análises da despesa pública, exatamente o ângulo pelo qual seria mais adequado avaliar o tamanho do governo e o seu grau de (des)centralização fiscal.

As mudanças constitucionais de 1988

a) Sistema Tributário

As mudanças constitucionais de 1988, no capítulo do Sistema Tributário Nacional, envolveram uma acentuada redistribuição de recursos entre níveis de governo. Reforçando tendência anterior, os governos municipais foram de longe os maiores beneficiados pelas alterações, em razão tanto do aumento das competências tributárias, como da maior participação nas receitas de impostos federais e estaduais:

(a) a cota-parte dos municípios no novo imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) foi elevada de 20 para 25 por cento (Art.158, IV); a base desse imposto também foi ampliada pela incorporação ao antigo ICM de cinco impostos antes de competência federal - sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e mineração (os impostos únicos), serviços de comunicações e transportes (Art.155, I, "b");

(b) a participação na arrecadação de impostos federais foi ampliada graças: ao aumento da proporção do IR e do IPI destinada ao FPM, que saltou de 17 para 22,5 por cento, e à criação da partilha de 10 por cento do IPI com os estados exportadores de produtos industrializados, destinando-se a quarta-parte aos municípios, de acordo com o mesmo rateio aplicado ao ICMS (Art. 159, I,"b" e II);

(c) a competência tributária própria foi ampliada com a absorção do imposto sobre transmissão "inter-vivos" de bens imóveis (antes cobrado pelos estados, junto com o "causa-mortis") e a criação do imposto sobre vendas a varejo de combustíveis, exceto óleo diesel (Art.156, II e III); também foi facultada a cobrança progressiva de IPTU (mesmo artigo, par.10);

(d) a permanência no Município do IR que este retém na fonte passou a abranger todos os rendimentos pagos pela administração pública, inclusive pelas fundações municipais (Art.158, I);

imposto federal (e) a arrecadação do sobre operações financeiras (IOF) incidente sobre o ouro, quando definido como ativo financeiro, passou a ser partilhada em 70 por cento com o Município

onde for feita a extração (Art.153,II);

(f) a União foi expressamente proibida de tributos abrangessem isenções aue instituir imunidades também as (Art.151, III); municipais finalidades foram limitadas às constitucionais sindicatos templos, partidos, de essenciais sendo mais não filantrópicas, instituições aplicadas às atividades do setor produtivo estatal regidas por normas do setor privado - como, por exemplo, os serviços portuários (Art.150); e

contribuição relação à em(d) melhoria, abandonou-se o condicionamento em relação a figura da "valorização imobiliária"; a nova Carta obras públicas apenas vinculou o tributo às

(Art.145, III).

constitucional dispositivo um Apenas receitas diminuição de virtual em implicou municipais: a redução de 100 para 50 por cento da partilha do imposto federal territorial rural (ITR) mas, nesse caso, a perda de recursos é desprezível, pois a carga desse imposto era e é quase nula.

durante ainda, que Vale recordar, Constituinte foi abandonada no meio do caminho (na fase da Comissão de Sistematização) a proposta por nós colocada de extinção do imposto municipal sobre serviços de qualquer natureza (ISS), reclamada para efeitos de modernização do sistema tributário e valor imposto sobre amplo de um instituição municípios que os Temia-se adicionado. dependentes do ISS (especialmente, os das capitais e grandes centros urbanos) não fossem compensados pelo aumento da cota-parte do ICMS para 25 por cento e pela criação de um imposto sobre vendas a varejo. Por outro lado, o reestabelecimento daquela competência privilegiou duplamente os governos locais, uma vez que não foi reduzido o rateio do ICMS (de 25 para cerca de 22 a 23 por cento) e também foi mantido o imposto sobre vendas a varejo,

embora restrito aos combustíveis.

b) Finanças Públicas e Orçamentos

3

As novas disposições constitucionais referente às Finanças Públicas (capítulo II do Titulo VI), em princípio, reestruturaram o processo de planejamento, orçamento e controle, e procuraram limitar drasticamente as possibilidades de crescimento descontrolado dos gastos, além garantir condições mínimas de democratização na elaboração e controle da execução orçamentáriofinanceira. Tais regras foram repetidas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, além de serem, futuramente, objeto de lei complementar federal que definirá normas gerais sobre a matéria. Mas, apesar de representarem importantes inovações, não têm merecido atenção nas análise sobre a nova Constituição brasileira.

As principais mudanças, que envolvem

União, estados e municípios são as seguintes:

 (a) o planejamento foi fortalecido pela integração das ações de longo, médio e curto prazos, através de três leis, referentes ao plano plurianual (PPA), às diretrizes orçamentárias anuais (LDO) e aos orçamentos anuais (Art.165);

(b) a abrangência do orçamento anual foi ampliada e desdobrada em três peças: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas estatais (Art.165, par.50). Também foi criado um demonstrativo anexo do efeito das renúncias de receitas e concessões de subsídios (Art.165, par.60) e vedada a realização de quaisquer despesas sem crédito orçamentário (Art.167, I e II);

(c) a LDO deve definir prioridades e metas físicas para a ação governamental (para o exercício seguinte) e aprovar ciração, ampliação ou reestruturação de carreiras do funcionalismo dos três poderes (para o ano seguinte), bem como apreciar os "pacotes" tributários, buscando-se relacionar o aumento de carga proposto com as

despesas descobertas pela arrecadação então vigente

(Art.165, par.20);

.7

(d) o Poder Legislativo recuperou a possibilidade de interferir na fixação das despesas, mas, com o propósito de evitar a anarquia do passado, só foram autorizados remanejamentos de dotações da proposta orçamentária, com exceção de pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais para outros níveis de governo (Art.166);

(e) as restrições às despesas com pessoal envolveram a vinculação da política salarial e de contratação de servidores à existência de prévia e suficiente dotação orçamentária, bem como de autorização específica na LDO, sem contar a fixação de limites em lei complementar (Art.169) - cujo teto transitório foi estabelecido em 65 por cento

das receitas correntes (Art.DT-38);

(f) as restrições ao endividamento público decorreram das vedações para que operações de crédito excedessem as despesas de capital - ressalvadas as autorizadas por maioria absoluta do Legislativo -, bem como para que impostos fossem vinculados como garantias as operações de crédito - exceto as realizadas por antecipação de receita (Art.167, III e IV); e

(g) a fragmentação administrativa foi desestimulada não apenas pela submissão de toda administração indireta à programação orçamentária, como também pelas proibições a vinculação de impostos e a transferência de recursos do Tesouro para as entidades descentralizadas sem autorização

legislativa específica (Art.167, VIII e IX).

Cabe ressaltar que a implantação efetiva do novos processos orçamentário e de planejamento e a aplicação das normas disciplinadoras do gasto vêm encontrando, no plano federal, sérios tropeços devido a: o atraso na regulamentação da matéria (por exemplo, para definir com precisão o conteúdo e a forma das duas novas leis, do plano e das diretrizes); as distorções do processo legislativo (os parlamentares vêm adotando, desde 1988, diversos artíficios visando aumentar despesas sem

que exista fonte de recurso); os conflitos com a aplicação de outras disposições constitucionais (caso notório da dificuldade para limitar e ordenar as despesas com pessoal); e a prevalência da gestão financeira como instrumento de política fiscal, em razão da escassez de recursos associada à prática legislativa de superestimar a disponibilidade orçamentária, setorial ou global. Com relação a estados e municípios, as duas últimas dificuldades são menores, especialmente porque mais atenuada tem sido a situação de penúria de recursos, mas os outros problemas também tem se manifestado.

+6

c) Administração Pública e Área Social

demais mudanças relação às Em disposições constitucionais, sobressaem as pressionam o aumento do gasto público e envolveram as três esferas de governo. O caso mais dos benefícios concedidos 0 visível é funcionalismo público - estabilidade de emprego (desde concursados "celetistas" não contratados há mais de cinco anos da data da promulgação da Constituição), isonomias, garantias de recomposição salarial, regime jurídico único, aposentadoria abreviada, equiparação de proventos na inatividade com os da ativa, etc. Há também uma ampla variedade de novas atribuições serem cumpridas pelo Poder Público, principalmente em relação a chamada Ordem Social.

Quanto aos encargos dos municípios, os reflexos mais relevantes da nova Constituição projetaram-se nas áreas de educação e saúde. A esse respeito, vale citar:

- (a) a definição dentre as competências municipais da manutenção de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e da prestação de serviços de atendimento básico à saúde da população (Art.30, VI e VII), prevista a cooperação técnica e financeira das esferas superiores de governo;
- (b) a participação, como executores, nas ações descentralizadas do sistema único de saúde (Art.198) e da assistência social (Art.204);
- (c) a ampliação da vinculação da receita de impostos ao ensino, para 25 por cento, e inclusão na base de cálculo dos recursos provenientes de transferência de impostos (Art.212).

Mas é importante notar que não foi estabelecida uma divisão rígida de tarefas entre os três níveis de governo em razão da inexistência de uma fórmula ideal e da impossibilidade de repetir a experiência de outros países e em face das gritantes disparidades regionais de renda, receitas públicas e localização da atividade econômica.

verdade, Na as novas atribuições municipais nas áreas social e de serviços locais representam não mais que indicadores genéricos de atribuições, não definidores competências de exclusivas. Por isso, pode-se afirmar que a nova Constituição ficou no meio do caminho no seu propósito descentralizador: redistribuiu receitas forma clara e insofismável mas manteve a centralização das despesas.

18

- O processo de descentralização de encargos, que deveria ocorrer paralamente à desconcentração dos recursos tributários, chegou a ser proposto por nós na Assembléia Constituinte (como ítem das disposições transitórias), mas foi rejeitado nas últimas votações pela pressão de duas corporações:
- a) a dos servidores federais, especialmente das áreas de Assistência Social e de Ensino, temerosos da perda de vantagens e de poder reivindicatório, caso fossem remanejados para governos locais;
- b) a dos "defensores" dos estados e municípios, que entendiam que esferas de governo essas estavam sobrecarregadas de atribuições portanto, deveriam receber apenas novos recursos. Além disso, as autoridades federais, à época, não revelaram a menor preocupação com o "lado União" nas negociações politicas, da exemplo do que já havia ocorrido no início das

decisões sobre o sistema tributário, quando o Executivo Federal foi praticamente omisso.

O impacto sobre as finanças municipais

Para avaliar o impacto efetivo da reforma informações pode-se recorrer às preliminares das Contas Nacionais e da arrecadação e transferência federal por ítem, bem como do ICMS. A Tabela 5 mostra o resultado de simulação, tomando por base o exercício de 1990, sobre a distribuição da receita tributária por nível de governo antes e após a reforma, discriminando os efeitos esperados constitucionais. principais mudanças interpretação dos resultados exige cautela pelo caráter preliminar das estimativas (como no caso do impacto da criação e extinção de impostos) mas presta-se a definição de tendências.

As estimativas evidenciam algumas características básicas do redesenho constitucional do sistema tributário. Assim, calcula-se que os municípios ganharam muitos recursos tributários com nova Constituição: obtiveram uma receita adicional de US\$ 1,8 bilhões em 1989 e de US\$ 4,1 bilhões em 1990; nesse biênio, estima-se que a receita disponível efetiva ficou 23 por cento acima da que seria obtida caso não houvesse a reforma. A fatia municípios divisão do "bolo" dos na tributário nacional, no conceito de disponível, alcançou proporções inéditas: de 12 por cento em 1985/88 para 13 por cento em 1989 e 16 por 1990, mais em do que duplicando participação observada trinta anos antes (Tabela 1).

Os ganhos municipais resultaram basicamente do aumento das receitas de transferências. Ao contrário do que se pensa, a maior parte dessa transferência foi proveniente dos estados - origem de seis décimos da receita adicional. O acréscimo proveniente do ICMS (líquido das perdas decorrentes das cotas dos impostos

TABELA 5
ESTIMATIVA DO IMPACTO DA REFORMA CONSTITUCIONAL NA DIVISÃO DE RECEITA TRIBUTÁRIA
ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO NO EXERCÍCIO DE 1990: EN % DO PIR

Especificação	Total A=B+C+D	União B	Estados C	Hunicípios D
•••••••••••••••••••••••••••••••••••••••				•••••
SITUAÇÃO ESTINADA - SEN REFORMA:				
A.Arrecadação Própria	25.36%	17.23%	7.28X	0.85%
- distribuição	100.0x	67.9%	28.7X	3.42
B.Receita Disponiel	25.36X	14.77%	7,29%	3.31%
- distribuição	100.0X	58.2%	28.7%	13.0%
FEITOS DAS MUDANÇAS S/RECEITA	••••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	••••••	•••••
ISPONÍVEL CONF.COMPETÊNCIAS TRIB.:				
C.União	-0.12x	-0.57X	0.22%	0.24 %
c.1.FPE/FPH (aumento partic.)	0.00x	-0.58%	0.34%	0.24%
c.2. FPEx (crisção)	0.00%	-0.27X	0.20%	0.06%
c.3. IUs. +1ST+ISC (extinção)	-0.65x	-0.38%	-0.20%	-0.07%
c.4.contr.soc.s/lucro (crição)	0.53x	0.53x	0.00%	0.00%
c.5.dema(s (-FE,-ITR,+10F/ouro)	0.002	0.12X	-0.12%	0.00%
D.Estados	1.05X	0.00%	0.51X	0.55%
d.1.10KS (aumento base incidência)	0.97%	0.00%	0.73%	0.24%
d.2.Cota ICHS (aumento partic.)	0.00%	0.00%	-0.32x	0.321
d.3.demais (-ITBI,+Ad.IR,+ITCMD)	0.08x	0.00%	0.10%	-0.01%
E.Municípios (crisção 1781-17VC)	0.10x	0.00%	0.00x	0.10%
F.Impacto Total (C+D+E)	1.03x	-0.57X	0.73X	0.88x
	••••••	•••••		
ITUAÇÃO OBSERVADA - APÓS REFORMA:				
G.Arrecadação Própria	26.39X	17.11X	8.33%	0.95%
- distribuição	100.0%	64.8X	31.6%	3.6%
• variação % pré-reforma (G/A)	4.1%	-0.7%	14.5%	11.2x
N.Receita Disponível (B+F)	26.39%	14.19%	8.01%	4.19%
- distribuição	100.0x	53.8%	35 427	15.9%
- variação % pré-reforma (H/B)	4.1x	-3.9%	10.0%	26.5%

Elaboração própria a partir de:Contas Nacionais (IBGE); Execução Financeira, Balanços União e Sistema Siafi-Safem (MEFP/DIN); CONFAZ; ABRASF; Sec. Fazenda S. Paulo; Balanço Energético Nacl.; Anuário IBGE; IPEA. Tributos: conceito amplo das contas nacionais (exclui apenas contr. ao fGIS); Arrecadação Própria: arrec., Ifquida de incentivos, de cada esfera de governo; arrec. estadual-dados provisórios; arrec. municipal-estimativas preliminares. Receita Disponível: arrec. própria mais/menos transferências tributos, medidas pelos desembolsos do governo transferidor (despesa cf. regime caixa). Situação Sem Reforma-estimada arrecadação tribut. e sua divisão supondo mantido sist. tribut. vigente até set./88; no caso dos impost. extintos, arrec. estimada conf. média da carga(% do PIB) entre 1985/87. Impacto das mudanças constitucionais: consideradas variações das cotas-parte, destacadas novas repartições; estimadas novas competências - aumento da base de incidência do ICM correspondendo a 13% da arrec. atual do ICMS - vide metodologia em Varsano (1987) e Panzarini (1989); Adicional IR e ITCMO ("Causas mortis") - expansão da rec. realizada na maioria dos estados (95% da rec. trib. estl. em 1989); IIBI ("inter vivos") e IVVC-expansão da rec. realizada nas grandes capitais (cerca de 35% rec. trib. municipal em 1989).

federais extintos pela reforma), em 1990, foi de US\$ 2,3 bilhões, sendo cerca de dois terços desse montante devido ao aumento da cota-parte de 20 para 25 por cento, e o restante em razão da ampliação da base deste imposto.

descentralização forte impacto da tributária da nova Carta beneficiou amplamente as finanças municipais em 1990 (Tabela 5). Porém, tributária reforma da ausência na mesmo constitucional, estima-se que a receita disponível local teria aumentado de 2,2 para 3,3 por cento do PIB entre 1989 e 1990 (uma expansão de 47 por cento).

Cabe advertir que o exercício de 1990 foi legislação alterações na em face de atípico, benéficas particularmente tributária nacional. Tais medidas, arrecadação tributária combinadas com o "efeito Tanzi", resultaram aumento de carga tributária sem precedentes: 20,6 a 26,4 por cento do PIB entre 1989/90, seja, uma expansão real de 23 por cento, enquanto a por cento. 4 econômica encolhia renda retrospectiva histórica, essa carga tributária é comparável apenas à vigente no auge do milagre econômico (1970/73).

Em face dos efeitos da atípico elevação da carga tributária e da plena vigência do novo sistema tributário (início da efetiva cobrança de porcentagens elevadas e impostos repartição), os municípios desfrutaram um aumento transferências receitas de das excepcional fundos dos intergovernamentais: suas cotas participação duplicaram e as do ICMS cresceram em torno de 80 por cento. Com tantas condições favoráveis, os recursos disponíveis dos municípios, em 1990, ascenderam à cerca de 4,2 por cento do PIB ou US\$ 19,8 bilhões, sendo 45 por cento oriundos da repartição de tributos estaduais, 32 por cento dos federais e somente 23 por cento arrecadados por conta própria.

Embora em menor medida, descentralização tributária promovida pela Constituição também beneficiou os estados: sua participação no "bolo" tributário subiu de 27,6 para 30,1 por cento, em média, entre 1987/88 e 1989/90 (Tabela 1). De fato, os recuperaram a participação na receita tributária nacional que detinham em 1970, posição, no entanto, inferior à observada antes e no início implantação da reforma tributária anterior.

A participação da União, em 1990, na receita disponível nacional (54 por cento) ficou semelhante a observada em 1965, no início da reforma tributária da época. Por outro lado, essa posição relativa foi inferior à do período anterior àquela reforma (quase seis pontos percentuais abaixo da posição de 1960) e esteve muito aquém da situação observada até o final da década de setenta: em relação à 1980, a participação diminuiu onze pontos percentuais.

Uma visão mais abrangente das finanças municipais

Uma avaliação adequada do impacto Constituição de 1988 sobre as finanças públicas não deveria restringir-se ao enfoque das competências e repartições do sistema tributário. Os provenientes (direta ou indiretamente) de impostos não são os únicos fluxos de receitas governamentais - em 1990, nem mesmo foram os preponderantes. Vários e relevantes tributos (como as contribuições sociais) não são objeto de repartição regular. Além existem: as transferências negociadas (convênios); a assunção direta por uma esfera superior de governo de despesas típicas de esferas inferiores; a regulação e o controle das condições de endividamento; o controle direto das fontes de operações de crédito (bancário externo e interno, mobiliário); a política tarifária (que afeta as empresas estatais estaduais e locais).

fundamental, ainda, que fossem considerados os impactos diferenciados (por esfera de governo) da reforma constitucional sobre o gasto público.

A análise abrangente proposta é, reconhecidamente, complexa e difícil de ser empreendida, em virtude da carência de informações consistentes e atualizadas das contas governamentais, especialmente, do lado da despesa.

Para não ficarmos apenas na listagem dos critérios e das dificuldades, coloquemos duas questões: (a) Como reagiu o governo federal diante das perdas impostas pela mudança no sistema tributário? (b) O que fizeram os governos estaduais e municipais com os recursos tributários que ganharam na reforma constitucional?

a. A reação do governo federal

Convém advertir que a descentralização tributária foi atenuada por alguns fatores circunstanciais. Desse modo, a aceleração da inflação, após a promulgação da nova Carta, corroeu parte da elevação dos fundos de participação em 1989: na época, entre o recolhimento do imposto ao Tesouro Nacional e o crédito das cotas, em média, transcorriam 45 dias. Somente a partir do início de 1990, leis complementares reduziram a defasagem média para 15 dias, no caso do FPM, e 6 dias, no caso da cota do ICMS. Ainda em 1989 houve forte queda na arrecadação do IR e IPI.

Assim, apesar da reforma constitucional, em 1989, a União transferiu receita de tributos para estados e municípios num montante equivalente à 1,7 por cento do PIB ou 12 por cento da arrecadação federal; proporções inferiores às médias de 1986/88 (2 por cento do PIB e 14 por cento da arrecadação). Em 1990, porém, a transferência subiu significativamente: para 2,9 por cento do produto interno e cerca de 17 por cento da arrecadação federal, a participação historicamente mais elevada.

Além disso, alterações na legislação tributária ampliaram a arrecadação não submetida à repartição constitucional - em especial, contribuições sociais dos empregadores para seguridade social (sobre lucros e FINSOCIAL) e, em 1990, do IOF (sobre os ativos financeiros). Desse modo, os tributos sujeitos à repartição (IR, IPI, ITR, IOF sobre ouro e contribuição ao salárioeducação) responderam, em 1990, por apenas 39 por cento da arrecadação federal, enquanto, no ano da promulgação da atual Constituição, representavam 48 por cento e, em 1970, 54 por cento. Como era de se esperar, o aumento excessivo da repartição do IR e do IPI acabou induzindo à diminuição da importância relativa desses impostos na estrutura financiamento do governo federal.

O governo federal procurou defender-se "perdas" efetivas e potenciais devidas aumento constitucional das transferências do IR e do IPI majorando outros tributos - particularmente, contribuições não submetidos à repartição constitucional. Naturalmente, a preocupação com a obtenção de receitas, deixou de lado problemas, como a natureza e a base de incidência outros dos tributos aumentados. Isto causou frequentes alterações legislativas, continuas disputas judiciais, duplicação de incidências sobre a mesma base, encarecimento do custo da mão-de-obra, aplicação indiscriminada de IOF e, o mais grave, forte elevação de tributos "em cascata" vendas em geral (as contribuições ao FINSOCIAL e ao PIS), num claro retrocesso em relação à reforma de 1965/67, que tinha eliminado essa forma incidência tributária.

Apesar de tudo, estima-se que, por conta da reforma constitucional, a União "perdeu" em 1990 cerca de US\$ 5,2 bilhões de recursos tributários, o equivalente a 1,1 por cento do PIB. Se considerarmos como "ganho" devido à Constituição a contribuição social sobre o lucro das empresas (0,53 por cento do PIB), a União terá

"perdido" com o novo sistema tributário, em 1990, o equivalente à 0,57 por cento do PIB (Tabela 5). Isto significa uma redução de 3,9 por cento em relação à receita que a União teria disponível sem a reforma constitucional (se fosse excluída a contribuição previdenciária sobre a folha salarial, a diminuição relativa das disponibilidades seria de 5,8 por cento).

Desse modo, as "perdas" estimadas da União, em valores absolutos e relativos, embora substanciais, foram compensadas, em parte, devido ao excepcional aumento, em 1990, da carga de tributos não sujeitos à repartição.

Diga-se de passagem que a avaliação sobre o total das "perdas" da União face à nova Constituição deveria incluir também o lado das despesas, criadas ou tornadas mais rigídas pela nova Carta. Este segundo fator - cuja análise não faz parte deste artigo - parece ter sido tão ou mais relevante que o anterior.

a.1. Cortes de transferências

O governo federal procurou também compensar suas perdas com medidas adotadas fora do âmbito do sistema tributário, mediante cortes e mudanças nas transferências negociadas e empréstimos para outras esferas de governo.

A despeito do fracasso da chamada "operação desmonte" e da não implementação de uma efetiva política de descentralização de encargos, existem evidências de diminuição das despesas com transferências não-tributárias para estados e municípios.

Segundo dados dos balanços da União (regime de competência), as transferências na área da seguridade social, basicamente referentes ao sistema único de saúde, decresceram de 0,85 por cento para 0,64 por cento do PIB entre 1988 e 1990.

Nesse período, do lado do orçamento fiscal, apesar de que ressarcimentos de despesas do governo do Distrito Federal e com a criação de novos estados subiram de 0,31 por cento para 0,41 por cento do PIB, as demais transferências (tipicamente negociadas) decresceram de 0,69 por cento para 0,28 por cento do PIB.

No conjunto dos orçamentos, do ano de promulgação da Constituição à 1990, a União "economizou" com as transferências não-tributárias recursos equivalentes à 0,52 por cento do PIB ou US\$ 2,5 bilhões. Montante este quase igual ao das "perdas" que teve a União com a mudança do sistema tributário.

Tal ajuste foi feito inteiramente em relação aos estados, cujas transferências não-tributárias recebidas da União decresceram de 1,65 para 1,08 por cento do PIB entre 1988/90, sendo a diferença equivalente à 80 por cento do que esse nível de governo ganhou em 1990 devido à reforma tributária. Situação inversa foi a dos municípios: o valor das transferências não-tributárias passou de 0.10 para 0.25 por cento do PIB, entre 1988/90.

a.2. Restrições creditícias

Tendo em vista que os governos estaduais municipais deveriam utilizar as tributárias adicionais para honrarem COM dívidas, as autoridades econômicas federais, após a promulgação da Constituição, procuraram diminuir o refinanciamento da dívida externa vincenda dos estados e municípios, que passou a depender da previsão de recursos no orçamento da União. 1990/91, por exemplo, inexistiram dotação nesse ítem. Restou ao setor público estadual ou municipal honrar integralmente os compromissos no caso das agências oficiais internacionais e, nos demais casos, por vezes, beneficiando-se de deságios, operações de "relending" (bastante escassas), ou, simplesmente, ficando inadimplentes.

Além refinanciar de não dívida a vincenda, o Tesouro Nacional passou a exigir de estados e municípios, inclusive suas empresas, o pagamento dos compromissos das operações contratadas no passado e que, ao final de 1989 (mais de US\$ 14 bilhões), tinham sido refinanciadas em vinte anos, com cinco de carência (conforme a Lei no 7.976/89). Foi previsto pagamento integral dos juros, o que implicaria em reembolso anual para o Tesouro Nacional de, no mínimo, US\$ 1 bilhão; em 1990, mesmo com uma inadimplência de cerca de 30 por cento desse valor, o montante de retorno efetivo para a União representou um fato inédito.

Mais uma vez, os municípios não foram muito afetados por essas mudanças na política de crédito do Tesouro. Diga-se de passagem que, por ocasião do alongamento da dívida externa vencida, os governos municipais respondiam por apenas 7,6 por cento do total devido pelo setor público estadual e municipal, inclusive empresas.

Procurou-se também dificultar o acesso ao crédito interno, mobiliário e bancário: de um lado, o Senado Federal aprovou novos limites de endividamento, procurando privilegiar a capacidade de pagamento de cada governo ("margem de poupança") e reduzindo excepcionalidades (como a extinção das operações "extra-limite"); de outro, o Conselho Monetario Nacional manteve restrições ao crédito bancário para o setor público como um todo, inclusive exigindo sua redução real.

Na prática, porém, tais restrições foram parcialmente atenuadas, pois o Senado aprovou elevações temporárias de limites e o Banco Central, no início de 1991, passou a financiar indiretamente títulos estaduais, mediante a permuta por títulos federais junto aos grandes bancos estaduais do País.

a.3. O (des)ajuste

Apesar caráter preliminar do das informações acima, fica evidente que a União procurou compensar os efeitos da descentralização recursos tributários impostas pela Constituição. Até 1990, 0 governo federal beneficiou-se de fatores conjunturais (caso aceleração da inflação e de aumentos transitórios da carga tributária), criou ou aumentou tributos não sujeitos a repartição diminuiu e transferências intergovernamentais voluntárias, além de forçar a cobrança parcial dos créditos que o Tesouro Nacional e os bancos federais detinham por conta de empréstimos e garantias (caso da dívida externa) concedidos no passado aos governos estaduais e municipais.

A reação do governo central diante da divisão era justificada e esperada. entanto, não foi, e continua não sendo considerada devidamente nos debates sobre a reorganização da Federação brasileira. O problema maior reside no fato de que a compensação de perdas pela União foi e tem sido feita sem planejamento, nem coerência, não contribuindo adequadamente para o equilíbrio finanças públicas, nem tampouco definição de uma nova ordem federativa. Desse modo, só por acaso, chegam a ter alguma equivalência, a distribuição, por unidades de governos estaduais e municipais, de um lado, dos ganhos tributários e, outro, dos cortes de transferências tributárias e crédito.

b. O destino dos ganhos da reforma

Seria lógico esperar que parte da receita adicional dos governos estaduais e municipais tivesse sido comprometida pelos encargos ou despesas com custos financeiros (ou com gastos que o governo federal deixou de financiar, via convênios). Existem algumas evidências a respeito, embora preliminares.

TABELA 6

EVOLUÇÃO DA CONTA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS NAS CONTAS NACIONAIS - 1980/90

Contas		Em Prop Do P	Carlo		Variação Hédia Anual		Acréscimo entre 1	
Carca	1980	1988	1989/e	1990/e	80/90	88/90	% P18	Distr.
	A	3	c	D	E=O/A	F=0/B	G=0-8	H=G/G
RECEITA CORRENTE		•						
Total	2.39%	2.97%	3.83%	4.94%	9.2%	28.5X	1.98%	100.02
Receita Tributária	0.72%	0.60%	0.60%	0.95%	4.4X	25.1%	0.35%	17.63
Diretos	0.28%	0.18X	0.15%	0.23%	-0.5X	10.8%	0.04%	2.22
Indiretos	0.44x	0.42%	0.45%	0.72X	6.7%	30.8%	0.30%	15.42
Outres Receitas Liquidas	1.67%	2.36X	3.24%	3.99%	10.8%	29.4%	1.63%	82.42
Transf.Tributárias	1.42%	1.76%	2.07%	3.24%	10.3%	34.9%	1.47%	74.63
Demais	0.25X	0.60%	1.17X	0.75%	13.2%	11.6X	0.15%	7.83
	•••••	• • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	•••••	• • • • • • • • • •		•••••	
DESPESA PROPRIA								
Total	2.53x	3.79X	3.81%	4.51%	7.6%	8.6X	0.72%	36.4%
Líquida	2.45X	3.62%	3.68x	4.36%	7.6%	9.3%	0.000	37.52
Desp.Correntes Liquida	1.72X	2.69%	3.01X	3.51%	9.1%	13.7%	0.82%	41.63
Pessoal	1.11%	1.64X	1.92%	2.18%	8.6%	14.9%	0.55x	27.63
Compras Bens/Serviços	0.55%	0.93%	0.89%	1.10%	8.9%	8.3%	0.17%	8.63
Subsidios	0.06%	0.12%	0.19%	0.22%	16.7%	36.6%	0.11%	5.32
Formação Capital Fixo	0.73%	0.93%	0.67%	0.85%	3.1X	-4.8X	-0.08%	-4.00
Encargos de Divida	0.08%	0.17%	0.13%	0.15X	7.2%	-7.4X	-0.02X	-1.23
RESULTADO	•••••	••••••	•••••	•••••	••••••	•••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	•••••
Poupença Conta-Corrente	0.58%	0.11%	0.70%	1.28%	9.92	246.1%	1.18X	
Saldo Primário	-0.06%	-0.65%	0.16%	0.58X	•••	•••	1.23%	•••
Saldo Contes Nacionais	-0.15X	-0.82X	0.03X	0.44%	•••		1.26X	63.62

Fontes: Contas Nacionais, FGV/IBRE (1980) e IBGE/DECNA (1988/90). (e) estimativas preliminares. Variação: taxa média geométrica a partir de valores atualizados cf.Deflator Implícito do PIB. Acréscimo de Recursos entre 1988/90 - distribuição da receita corrente adicional por fonte e uso. Receitas: exclusive operações de credito, alienação de bens e retorno de empréstimos; rec.de transf. tributárias-estimadas a partir de dados dos govs.federal e estaduais. Despesas: exclusivem amortizacoes da divida e outras desp.capital; pessoal inclui desp.com transf.a pessoas (inativos); encargos da divida, interna e externa, computados a parte. Resultados: poupanca- receitas menos despesas correntes; primário - receita corrente menos desp.corrente e investimento, exclusive encargos da divida; das contas nac. - primário menos desp.com encargos.

No que se refere aos municípios (Tabela 6), a comparação entre as receitas e despesas de 1988 e de 1990, segundo as Contas Nacionais, indica uma considerável ampliação do orçamento: a receita corrente efetiva aumentou em cerca de 2 por cento do PIB (três quartos provenientes de transferências tributárias federais e estaduais). Dos recursos adicionais dos municípios, no mesmo período, 36 por cento foram destinados às despesas correntes e 64 por cento ao aumento de suas poupanças. Os investimentos diminuíram no triênio.

Embora o caráter preliminar dos dados não permita uma análise mais precisa, deve-se esclarecer que o resultado é consistente com os dados anteriores, ou seja, em nível agregado, os municípios foram amplamente beneficiados pela reforma tributária e sofreram muito pouco os efeitos do corte de transferências voluntárias e de crédito.

Quanto ao crescimento da orçamentária municipal, cerca de três quintos são despesa explicados pelas despesas com pessoal ativo inativo. Tais gastos cresceram em 15 por cento ao entre 1988/90, mais que duplicando elevadíssima taxa de expansão observada 1980/88 (7 por cento); na média da década oitenta, o aumento anual superou 8 por cento, quatro vezes mais que a expansão demográfica. Isto, parte, reflete os efeitos das constitucionais, que tornaram menos flexível pressionaram para cima o custo da folha salarial (estabilidade, piso salarial, isonomias, gratificações e equiparações inativos-ativos). Além mais, tal evolução reflete também desdobramentos das campanhas eleitorais de 1989 e 1990. Note-se que na década de oitenta, a expansão despesa com pessoal havia guardado grande correlação com a da receita corrente (9 por cento ao ano); entre 1988/90, a relação entre ambas as taxas médias de crescimento diminuiu para a metade.

Por outro lado, a taxa de investimento municipal em 1990 (0,85 por cento do PIB), mesmo tendo diminuído em relação à 1988 (ano de eleição nas capitais), equivaleu aos níveis mais elevados da década de setenta e superou em 60 por cento a taxa de investimento de toda administração pública federal (exclusive empresas estatais).

Observações finais

Procurou-se, neste artigo, apresentar evidências e revisar algumas idéias sobre a evolução da estrutura federativa brasileira nas últimas três décadas, destacando-se a situação dos municípios. A ênfase maior recaiu sobre os efeitos da reforma tributária de meados dos anos sessenta, bem como das mudanças subsequentes entre meados da década seguinte e a dos oitenta e, especialmente, das alterações da Constituição de 1988.

Como pôde constatar-se, a centralização decorrente da reforma de meados dos sessenta afetou negativamente os estados mas não os municípios. Do ponto-de-vista da repartição dos recursos tributários disponíveis, a fatia dos municípios no bolo tributário aumentou. O principal problema consiste nas limitações da autonomia para a realização de gastos.

Mostramos, também, que houve contínuo afrouxamento da centralização a partir de meados anos setenta, no que se refere à maior autonomia e participação na receita federal, aumentando a fatia de estados e municípios no bolo tributário, em proporção maior no caso destes últimos. Tal recuperação foi acompanhada por uma expressiva elevação das transferências federais negociadas (ou não-tributárias) e do endividamento estadual e municipal. Em relação aos municípios, o forte crescimento das transferências tributárias e desinteresse negociadas contribuiu para o relação à sua arrecadação própria, especialmente cidades menores, mais beneficiadas

transferências.

As evidências apontam, também, fato de que às vésperas e durante a Assembléia Constituinte (1986/88) os municípios detinham a mais alta fatia já registrada no bolo tributário e nas despesas públicas nas últimas décadas. Mas a percepção dos constituintes era outra, de modo que pressões para que fosse ampliada redistribuição para os municípios foram irresistíveis, só equiparadas às exercidas sentido de ampliar-se as transferências federais para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além disso, a nova Constituição redistribuiu receitas mas não encargos.

Por isso, e face ao aumento de obrigações (notadamente, na área da seguridade social), após a Constituinte, 0 governo federal cortou transferências negociadas, forçou a cobrança de dívidas e tratou de aumentar tributos, principalmente contribuições sociais, não sujeitos à repartição obrigatória com estados e municípios. Isto, evidentemente, à custa de provocar sérias distorções no sistema tributário, como no caso do Finsocial.

Mostramos, igualmente, que o aumento de receitas dos municípios nos anos oitenta ensejou forte expansão dos gastos com pessoal (7 por cento ao ano entre 1980 e 1988), intensificada depois da nova Constituição (32 por cento acumulado em 1988-90). Quanto aos estados, o aumento de receita em ambos os períodos foi menor mas expressivo, o que não impediu que a maioria dos atuais governadores assumissem administrações virtualmente inadimplentes.

De fato, com poucas exceções, as crises financeiras recorrentes de estados e municípios, com impacto relevante sobre as contas públicas nacionais, acontecem mesmo quando o desempenho de suas receitas é, como foi, satisfatório. O impacto corre em função do peso atual dessas esferas de

governo na administração pública (direta mais autarquias, fundações e fundos): em 1990, mais de 46 por cento da receita tributária nacional, quase o dobro da despesa de pessoal do governo federal, 60 por cento do consumo governamental e 5 vezes e meia o investimento fixo da União.

Aquelas crises são provocadas não apenas por interesses eleitorais (poderosos nos anos de campanha) mas, também, pela falta responsabilidade que as administrações estaduais e municipais sentem em relação à situação do setor público problemas como um todo aos e macroeconômicos do país, bem como pela percepção predominante (tantas vezes confirmadas na prática) de que o governo federal acabará absorvendo os financeiras, custos de suas crises mediante transferências, absorção dos serviços de dívidas e permanente renegociação dos créditos junto às instituições financeitas centrais.

Antes e durante a Constituinte o debate questões fiscais e federativas extremamente pobre e contínua sendo desde então. Por incrível que pareça, nas esferas estaduais e, principalmente, nas municipais ainda predominam diagnósticos sem fundamentação técnica (e por vezes ética) que enfatizam uma suposta centralização excessiva de recursos em mãos da União e pressionam por transferências adicionais de receita, naturalmente, de vetarem maior descentralização de encargos via orçamentos. Já na órbita federal, setores alegam-se perdas irreparáveis mas ponderáveis da administração resistem criação de regras e ações mais disciplinadoras das relacões econômico-financeiras COM estados municípios como à descentralização de encargos, contraditória com esquemas de manipulação política.

No meio disso tudo e na realidade, prevalece, de fato, um quadro de regras não obedecidas, compromissos recíprocos não saldados, confusões sobre competências tributárias, transferências negociadas e atribuição de encargos.

governo na administração pública (direta mais autarquias, fundações e fundos): em 1990, mais de 46 por cento da receita tributária nacional, quase o dobro da despesa de pessoal do governo federal, 60 por cento do consumo governamental e 5 vezes e meia o investimento fixo da União.

Aquelas crises são provocadas não apenas por interesses eleitorais (poderosos nos anos de campanha) mas, também, pela falta responsabilidade que as administrações estaduais e municipais sentem em relação à situação do setor público como um todo e aos problemas macroeconômicos do país, bem como pela percepção predominante (tantas vezes confirmadas na prática) de que o governo federal acabará absorvendo os custos de suas crises financeiras, mediante transferências, absorção dos serviços de dívidas e permanente renegociação dos créditos junto instituições financeitas centrais.

Antes e durante a Constituinte o debate sobre questões fiscais e federativas extremamente pobre e contínua sendo desde então. Por incrível que pareça, nas esferas estaduais e, principalmente, nas municipais ainda predominam diagnósticos sem fundamentação técnica (e por vezes que enfatizam uma suposta centralização excessiva de recursos em mãos da União e pressionam por transferências adicionais de receita, além, naturalmente, de vetarem maior descentralização de encargos via orçamentos. Já na órbita federal, alegam-se perdas irreparáveis mas ponderáveis da administração resistem tanto criação de regras e ações mais disciplinadoras das relações econômico-financeiras com estados municípios como à descentralização de encargos, contraditória com esquemas de manipulação política.

No meio disso tudo e na realidade, prevalece, de fato, um quadro de regras não obedecidas, compromissos recíprocos não saldados, sões sobre competências tributárias, erências negociadas e atribuição de encargos. Apesar de suas intenções, a Constituição de 1988, de fato, mais do que promover uma reorganização definitiva do sistema federativo brasileiro, representou, isto sim, um capítulo do desenvolvimento da crise desse sistema.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, José Roberto (1989). "Evolução das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968/88: Transferências e Endividamento". Dissertação de Mestrado. Rio, UFRJ/IEI, set.1989.
- AFONSO, José Roberto e LOBO, Thereza (1987).
 "Federalismo Fiscal". Texto para Discussão
 Interna no 108. Rio, IPEA/INPES, mar.1987.
- ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Projetos, relatórios, emendas e anais das Subcomissões e Comissão do Sistema Tributário, Orçamentos e Finanças, da Comissão de Sistematização e do Plenário. Brasília, ANC, mar/jun.1987.
- CENTRO ESTUDOS FISCAIS/FGV. Regionalização das Transações do Setor Público. Vols. 1970, 1975, 1980, 1985; mimeo.
- CONTAS NACIONAIS. "Conta das Administrações Publicas". Tabulações cedidas pelo IBGE/DECNA e FGV/CEF; mimeo.
- DEPARTAMENTO DO TESOURO NACIONAL/MINISTÉRIO DA ECONOMIA (1990). Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais 1980-1989. Brasilia, MEFP, 1990.
- DEPARTAMENTO DO TESOURO NACIONAL/MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Balanços Gerais da União; Finanças do Brasil; Boletins da Execução Financeira do Tesouro Nacional; SIAFI; mimeos.

- FUNDO MONETSRIO INTERNACIONAL. Government Finance Statistics Yearbook - 1990. Washington, IMF, 1991.
- PANZARINI, Clóvis (1989). "O Impacto da Reforma Tributária para as Finanças do Estado de São Paulo". Texto para Discussão no 18. S.Paulo, IESP/FUNDAP, ago.1989.
- REVISTA FINANÇAS PYBLICAS. Diversos números. Brasília, Min.Fazenda (SEF).
- REZENDE, Fernando e AFONSO, José Roberto (1987). "A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição". Texto para Discussão Interna no 121. Rio, INPES/IPEA, nov.1987.
- SERRA, José (1983). "O sistema tributário: diagnóstico e reforma". Revista de Economia Política, III (1): 5-30. S.Paulo, jan-mar.1983.
- (1989). "A Constituição e o Gasto Público". Revista Planejamento e Políticas Públicas, 1(1): 93-106. Brasília, IPEA, jun.1989.
- SERRA, José e AFONSO, José Roberto (1989).
 "Finanças Públicas Municipais: Evolução,
 Reforma Constitucional e Perspectivas". Revista
 de Administração Municipal, 36(193): 32-42.
 Rio, IBAM, out/dez.1989.
- VARSANO, Ricardo (1987). "A Tributação de Mercadorias e Serviços". Texto para Discussão Interna no 106. Rio, IPEA/INPES, mar.1987.