

# O Papel dos Municípios no Desenvolvimento Econômico

## Vera Martins

Economista pela FEA/USP, mestre e doutora em Teoria Econômica pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da USP, assessora de Finanças Municipais da **FPFL-Cepam**, diretora do Sindicato dos Economistas do Estado de **São Paulo**, professora de Economia do Setor Público da Universidade **São Judas**.

## Carlos Antonio Luque

Economista, professor titular do Departamento de Economia da FEA/USP, ex-presidente do Conselho Regional de Economia e da Ordem dos Economistas do Estado de **São Paulo**.

79

*Desenvolvimento Econômico e Social*

Page 2

## O MUNICÍPIO NO SÉCULO XXI: *Cenários e Perspectivas*

80

Uma das principais características da economia brasileira refere-se ao elevado grau de concentração de renda em suas várias dimensões. Duas dessas dimensões **são** particularmente importantes, não apenas pelos problemas sociais que acarretam como também pelos constrangimentos que impõem à estrutura de gas-

tos públicos em nosso País, representada pela distribuição pessoal e regional de renda.

A distribuição pessoal de renda caracteriza indiscutivelmente um dos principais problemas a serem superados em nossa sociedade. Lamentavelmente, nosso País revela uma das piores distribuições de renda do mundo, fruto de uma histórica concentração de riqueza e de um processo de desenvolvimento econômico que, apesar de intenso, do ponto de vista quantitativo, não conseguiu melhorar essa situação.

A distribuição regional de renda também se destaca como um problema bastante sério, pois **o** desenvolvimento desigual das diferentes regiões gera problemas sociais de difícil solução **no** próprio âmbito local e acaba pressionando outras regiões pela movimentação da população em busca de melhores condições de vida.

A concentração pessoal da renda e a mobilidade populacional fazem com que as regiões com maiores níveis de renda apresentem, simultaneamente, expressivos contingentes populacionais com baixo poder aquisitivo, revelando problemas sociais bastante amplos. De forma geral, em qualquer cidade, ainda que localizada numa região mais desenvolvida, identificam-se áreas caracterizadas por condições econômicas extremamente desfavoráveis, exigindo a atenção de toda a sociedade e particularmente do setor público.

A amplitude dos problemas sociais espalhados por todas as regiões requer que as instituições públicas estejam plenamente aparelhadas para organizar um conjunto de

políticas públicas que permita produzir um processo de crescimento econômico com melhor distribuição de renda. A ação adequada depende de inúmeros fatores: objetivos claros e definidos, estruturas institucionais compatíveis com os objetivos, funcionários qualificados e, certamente, recursos adequados não apenas para efetuar o custeio da máquina como também para executar os investimentos, a fim de elevar a oferta dos serviços públicos de acordo com as necessidades da população.

A fim de promover o desenvolvimento econômico e simultaneamente melhorar a distribuição de renda, é fundamental que duas questões sejam adequadamente analisadas. A primeira refere-se à atual estrutura de gastos que prevalece nas diversas instituições públicas, nas três esferas de governo. Quando se analisa os gastos públicos, percebe-se que eles se concentram fortemente nas chamadas áreas sociais, sem, entretanto, produzir os efeitos desejados. A segunda questão refere-se à necessidade de se proporcionar às instituições municipais condições para cumprir os objetivos de desenvolvimento e distribuição de renda.

## ESTRUTURA DOS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL

Em função de processos históricos de desenvolvimento, que, infelizmente, não conseguiram melhorar o padrão de distribuição de renda e eliminar a pobreza em nosso País, os problemas sociais foram agravando-se sem que fosse possível reverter essa situação. Os orçamentos públicos, de modo geral, dedicam recursos substanciais para as áreas da saúde, segurança pública, assistência social

etc., sem, contudo, reduzir os problemas de maneira mais significativa. Existe uma aparente impossibilidade de solução para tais questões. Por mais recursos que se invistam nas áreas sociais, os problemas aumentam. Essa ineficácia dos gastos públicos deve-se fundamentalmente ao fato de que eles não estão direcionados para atacar as causas básicas dos problemas, mas meramente para dar soluções paliativas às questões mais profundas. No Brasil, a quantidade de necessitados de atendimento médico-hospitalar, de infratores da lei e de policiais aumenta em velocidade muito maior do que aquela possível de oferecer através dos recursos públicos. Por mais que se invista nesses setores, dadas as atuais condições sociais, sempre tenderemos a observar hospitais e presídios com superlotação e falta de policiamento preventivo. Se não mudarmos esta situação, o Brasil será, no futuro, um país cuja paisagem se caracterizará pelos presídios, hospitais, policiais nas ruas e pessoas amedrontadas em suas casas. E os orçamentos públicos dominados por gastos nessas áreas. Evidentemente, na medida em que consumirmos mais recursos nas áreas da saúde reparadora, da segurança e da assistência social, iremos diminuindo proporcionalmente os recursos destinados à educação, à saúde preventiva etc. E a experiência histórica mostra que a superação de problemas sociais e o desenvolvimento auto-sustentado dos países exigem investimentos amplos na área educacional, em seu sentido mais amplo, in-

vestimentos que estabeleçam padrões e acesso adequados da população aos diversos serviços públicos e que preparem cada indivíduo para um moderno processo produtivo.

Na realidade, conforme os problemas sociais vão se intensificando, os orçamentos públicos acabam sendo dominados por gastos que, apesar de extremamente necessários, resultam, de um lado, na redução da capacidade de investimento do Estado naquilo que

ataque efetivamente as distorções e, de outro, na incapacidade de reduzir os problemas sociais.

Dessa forma, é fundamental alterar a atual estrutura alocativa dos gastos públicos elevando a participação nas áreas que efetivamente reduzam ou eliminem as distorções existentes. Alguns exemplos de gastos fundamen-

81

*Desenvolvimento Econômico e Social* tais para reverter a situação: na educação, melhorando a qualidade das escolas e tendo como preocupação básica a preparação dos alunos; em saneamento básico, melhorando as condições para evitar doenças; em saúde preventiva; em habitação; em programas de qualificação profissional. Adicionalmente, o desenvolvimento de mecanismos de transferência direta de renda para a população mais carente, como os programas de renda mínima, é fundamental quando atrelado à manutenção das crianças nas escolas.

P

APEL DOS

M

UNICÍPIOS

Certamente, a reversão desse quadro passa pela drástica diminuição do excesso de gastos em que tradicionalmente o setor público incorre na produção dos diversos bens públicos.

A

redução do grau de ineficiência dos gastos passa por mudanças estruturais bastante complexas, envolvendo aspectos administrativos, bem como mudanças na própria concepção das diversas políticas públicas. Nesse sentido, o papel dos municípios para a superação dos problemas econômicos e sociais é fundamental. As informações que os municípios possuem sobre as diversas características da população e sobre a natureza dos problemas específicos de cada localidade permitem que se tenha vantagens comparativas consideráveis sobre outras instituições públicas. Pode-se não apenas administrar mais racionalmente os recursos envolvidos numa determinada ação administrativa como também desenvolver e propor novas políticas públicas. Para que os municípios consigam administrar e alcançar tais objetivos é fundamental que adquiram condições efetivas de atuação, certamente passando por adequadas fontes de financiamento.

A estrutura federativa desenhada pela Reforma de 1966/67 e aprimorada pela Reforma de 1988 destinou aos municípios a exe-

cução de atividades alocativas, ao lado do processo de centralização das receitas mais dinâmicas, como do Imposto de Renda-IR; do Imposto sobre Produtos Industrializados- IPI, no âmbito da União; e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias-ICMS, no âmbito estadual. Estabeleceu também um sofisticado sistema de transferências constitucionais para amenizar a baixa receita tributária própria local.

Aos municípios foram destinados o Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU, o Imposto Sobre Serviços-ISS e as taxas. Cabe lembrar que tradicionalmente a participação e o dinamismo dos impostos sobre a propriedade é modesta no Brasil, em comparação com outros países. Por outro lado, à medida que o País se modernizava, crescia também a urbanização e a demanda por maiores e melhores serviços públicos municipais. As transferências eram, então, o mecanismo que permitiria a execução das atividades que haviam sido destinadas ao Poder Público local, seja por uma formulação teórica abstrata ou pela pressão real determinada pela transformação do País.

As duas principais fontes de receitas transferidas passaram a ser o Fundo de Participação dos Municípios-FPM, que em 1968 era formado por 10% da arrecadação líquida do Imposto de Renda e do IPI, e a Quota-Parte do ICMS, formada por 20% da arrecadação do então ICM. Os percentuais da arrecadação do IR e do IPI foram inicialmente reduzidos na época do chamado Milagre Eco-nômico, quando ocorreu forte centralização tri-

Pode-se não apenas administrar mais racionalmente os recursos envolvidos numa determinada ação administrativa como também desenvolver e propor novas políticas públicas.

## O MUNICÍPIO NO SÉCULO XXI:

*Cenários e Perspectivas*

82

butária e de poder político e, mais tarde, paulatinamente ampliados, principalmente no decorrer da década de 80, marcada pela descentralização do Poder e dos recursos financeiros. A Constituição de 1988 consolidou esse processo ao elevar os percentuais destinados aos municípios. A União passou a repassar 22,5% da arrecadação do IR e do IPI para os municípios. O Estado passou a repassar 25% dos recursos do recém-ampliado ICMS, além de repartir com seus municípios a parcela proveniente da compensação devida à queda de receita estadual provocada por isenções nas exportações. Os anos 90 são caracterizados, então, por um crescimento inicial dos recursos transferidos para os municípios, concomitantemente à elevação de seu status à condi-

ção de ente federativo, com autonomia política e administrativa, através da criação de leis orgânicas municipais e autonomia para gerenciar seus recursos. Na prática, isso ocorreu com a eliminação das vinculações, ou seja, da obrigatoriedade de aplicação dos montantes transferidos em determinadas atividades, basicamente através de investimentos. A partir de 1988, a única vinculação permitida foi a obrigatoriedade de aplicação de pelo menos 25% dos recursos tributários, inclusive dos recursos transferidos provenientes de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Ao crescimento dos recursos financeiros transferidos para os municípios sucedeu-se o repasse dos encargos, principalmente no que diz respeito a atividades de saúde e educação.

O Estado de São Paulo apresenta, de um lado, regiões nas quais o grau de desenvolvimento econômico nos últimos anos tem sido bastante intenso, o que as transformou em pólos significativos de atração de novos investimentos. Por outro lado, outras regiões ainda não têm conseguido promover a atração de novos capitais e, conseqüentemente, permanecem em relativa estagnação. Em termos de renda per capita, as cidades que apresentam os maiores níveis são: São Caetano do Sul (R\$ 11.421,39), São Paulo (R\$ 10.991,98), Campinas (R\$ 10.040,38), São José do Rio Preto (R\$ 9.116,24), Ribeirão Preto (R\$ 8.970,48), Americana (R\$ 8.854,12), Araraquara (R\$ 8.309,17), Presidente Prudente (R\$ 8.283,24), Piracicaba (R\$ 8.022,82), Santos (R\$ 8.000,80) e Santo André (R\$ 7.709,51).

As cidades que apresentam os menores níveis de renda per capita são: Barra do Chapéu (R\$ 1.033,79), Itapirapuã Paulista (R\$ 1.090,38), Barra do Turvo (R\$ 1.190,67),

Iporanga (R\$ 1.273,38), Natividade da Serra (R\$ 1.523,12), Cunha (R\$ 1.530,67), Bom Sucesso de Itararé (R\$ 1.585,74), Arapeí (R\$ 1.637,77), Guapiara (R\$ 1.641,89), Euclides da Cunha Paulista (R\$ 1.647,21), Lagoinha (R\$ 1.666,96), Francisco Morato (R\$ 1.701,10), Álvaro de Carvalho (R\$ 1.714,32), Coronel Macedo (R\$ 1.715,44), Nova Canaã Paulista (R\$ 1.735,01), Nova Castilho (1.758,83) e Arandu (R\$ 1.799,63). Essa disparidade regional da renda per capita traduz-se em problemas sociais mais graves em determinadas regiões e implica que esses municípios necessitam de maiores recursos a fim de desenvolver de maneira mais eficiente sua administração. É importante lem-

Ao crescimento dos recursos financeiros transferidos para os municípios sucedeu-se o repasse dos encargos, principalmente no que diz respeito a atividades de saúde e educação.

*Desenvolvimento Econômico e Social*  
brar algumas características do federalismo fiscal brasileiro. Em primeiro lugar, há uma grande concentração da arrecadação tributária, que tem origem na concentração das atividades econômicas. O Quadro 1 mostra a concentração da arrecadação tributária, da

receita total e da receita per capita municipal em termos de três indicadores: o índice de C1+, que indica a participação do maior município arrecadador no conjunto da arrecadação, o índice C4+, que mostra a participação relativa dos quatro municípios de maior arrecadação no total arrecadado e o índice de Herfindhal (H), que indica a soma da participação relativa de cada município no total, elevado ao quadrado. O quadro ilustra como é altamente concentrada a arrecadação tributária, pois, para o ano de 1995, o município com maior arrecadação tributária representa 50% do total de tributos municipais arrecadados pelos municípios paulistas. Os quatro maiores arrecadadores representavam cerca de 59% do total arrecadado. As transferências amenizam tal concentração, de modo que o município com maior disponibilidade de recursos financeiros representa 41% do total e os quatro maiores representam 49%. Apesar da redução da concentração, esta ainda é muito elevada. Ao que tudo indica, não há uma concentração significativa quando se analisa a receita per capita dos municípios. Porém, há, sim, uma elevada disparidade desses recursos, seja entre municípios como entre regiões administrativas.

Quadro 1: Índices de Concentração da Receita Municipal (1995)

o  
ãç  
ar  
tn  
ec  
n  
o  
c  
e  
d

se  
ci  
d  
ní  
C  
+  
1  
C  
+  
4  
H  
ai  
rá  
tu  
bi  
rt  
ati  
ec  
e  
R  
42  
,0  
5  
78  
,8  
5  
14  
,8  
75  
.2  
lat  
ot  
ati  
ec  
e  
R  
50  
,1  
4  
64  
,9  
4  
55  
,4  
37  
.1  
-p  
o  
p/l  
at  
ot  
ati  
ec  
e  
R  
ati  
ec  
e

R  
ati  
pa  
cr  
ep  
90  
,1  
93  
,3  
34  
,1  
2

Nota: H = © (P)

1/P)

2  
- Se H for superior a 1.800 - altamente concentrado; entre 1.000 e 1.800 - média concentração; abaixo de 1.000 - desconcentrado

Fonte: Fundação Seade

nistrativas. Em outras palavras, os recursos financeiros que estão à disposição das autoridades locais para cada um de seus cidadãos é significativamente diferente, possibilitando uma oferta desigual de bens e serviços públicos nas diversas localidades.

Um fator que contribui para essa disparidade

**são** os critérios de distribuição das transferências governamentais. **No** caso do ICMS, **o** critério de distribuição é dito compensató-

rio, pela extração de recursos fiscais locais pelo Estado. A Constituição Federal impõe que a participação de cada **município no**

**bolo** do ICMS seja em função do valor adicionado

gerado localmente, com um peso de pelo menos 75% do total das variáveis envolvidas para a distribuição dos recursos arrecadados. Os demais 25% **são** definidos **no** âmbito estadual.

**No** Estado de **São Paulo**, os índices de participação dos municípios na Quota-Parte do ICMS **são** calculados anualmente pela Secretaria dos Negócios da Fazenda do Estado, a partir das variáveis **valor adicionado muni-**

**icipal**, com peso de 76%, **população**, com peso de 13%, **receita tributária própria**, com peso de 5%, **área destinada à agricultura**,

com peso de 3%, **área destinada à geração de energia elétrica**, com peso de 0,5%, **área destinada à proteção ambiental**, com peso de 0,5%, e um **fator fixo** de 2%, que é distribuído igualmente por todos os municípios paulistas.

## O MUNICÍPIO NO SÉCULO XXI:

### *Cenários e Perspectivas*

## 84

A população tem um peso reduzido em face do valor adicionado, peso de 13% contra 76% do valor adicionado. Esse é um motivo fundamental para a existência da disparidade per capita após as transferências, uma vez que **no** Estado de **São Paulo** as transferências do ICMS **são** expressivas, em torno de 42% da receita total dos municípios do Interior paulista, em 1995. Logo, se uma maior homogeneidade nos recursos disponíveis das municipalidades for um objetivo a ser perseguido, isso poderá ser alcançado pelo aumento do peso da população nos critérios de distribuição do ICMS.

Apesar do FPM ser distribuído basicamente pela variável população, também tem suas ineficiências, pois, **no** caso das capitais dos Estados, que concentram a maior parcela da população brasileira, há um limite de 10% dos recursos que lhes podem ser destinados. Na verdade, os critérios de distribuição dos recursos do FPM foram concebidos em um momento histórico em que a grande concentração de população e de pobreza não era tão grave como **no** presente, situação agravada pela presença de maiores índices de desemprego e informalidade nos grandes centros. As pressões bem localizadas nas capitais acabam gerando a deterioração dos serviços públicos aí localizados. Não há solução para os problemas enfrentados pela

maioria da população brasileira que não passe pela desconcentração do desenvolvimento econômico e pela recuperação dos serviços públicos.

Uma reforma tributária modernizante deve avaliar a atual estrutura de população, de produção e de carências básicas a serem enfrentadas pelo Poder Público. Nesse sentido, uma discussão sobre os critérios de repartição dos recursos tributários deve ser aprofundada, seja qual for a nova ordem institucional estabelecida.

Deve-se notar também que existe sazonalidade **no** desempenho da arrecadação dos tributos municipais, principalmente do IPTU, em função do ciclo administrativo. Apesar do ciclo, há de fato uma tendência geral à queda na participação do recursos tributários coletados localmente, **o** que indica que há espaços fiscais mal explorados, mesmo na presença de carência de recursos. Isso mostra a necessidade de se ampliar **o** peso da receita tributária na distribuição dos recursos partilhados do ICMS e da criação de uma variável de distribuição relacionada ao esforço tributário **no** campo do FPM.

As disparidades regionais na economia brasileira e os problemas sociais advindos exigem um importante papel do setor público brasileiro. Em primeiro lugar, a dimensão exata de que é fundamental aumentar a eficiência da gestão pública e especialmente desenvolver políticas públicas que ataquem as reais causas dos problemas sociais. Nesse particular, a experiência histórica revela **o** papel fundamental dos gastos na educação, em seu sentido mais amplo. Por outro lado, é fundamental fornecer aos municípios instrumentos adequados para que possam desempenhar de maneira eficaz suas políticas públicas. A elevada concentração

**Não há solução para os problemas enfrentados pela maioria da população brasileira que não passe pela desconcentração do**

**desenvolvimento econômico e pela recuperação dos serviços públicos.**

85

*Desenvolvimento Econômico e Social*  
da arrecadação tributária existente nos municípios paulistas indica a necessidade de alteração nos critérios de repartição da receita, a fim de proporcionar aos municípios com menor capacidade arrecadadora maior volume de recursos. Por outro lado, também

é fundamental que os municípios desenvolvam mecanismos adequados para ampliar sua base de arrecadação, pois existem espaços fiscais mal explorados.