

A importância e os desafios do município no federalismo brasileiro

Oficinas Políticas Adenauer 2004: O Município e a Política

Organização - Centro de Estudos RJ da Fundação Konrad Adenauer

Local/Data - Universidade Cândido Mendes, Rio, 18/03/2004

José Roberto Rodrigues Afonso

Site: www.joserobertoafonso.ecn.br

Economista (de carreira) do BNDES. Consultor técnico da Câmara dos Deputados (PSDB).
(Opiniões de exclusiva responsabilidade do palestrante e não reflete posição institucional)

Estrutura da Apresentação

1. "ESTADO DAS ARTES"

2. AVANÇOS RECENTES DO FEDERALISMO

- Austeridade fiscal
- Descentralização de serviços sociais básicos

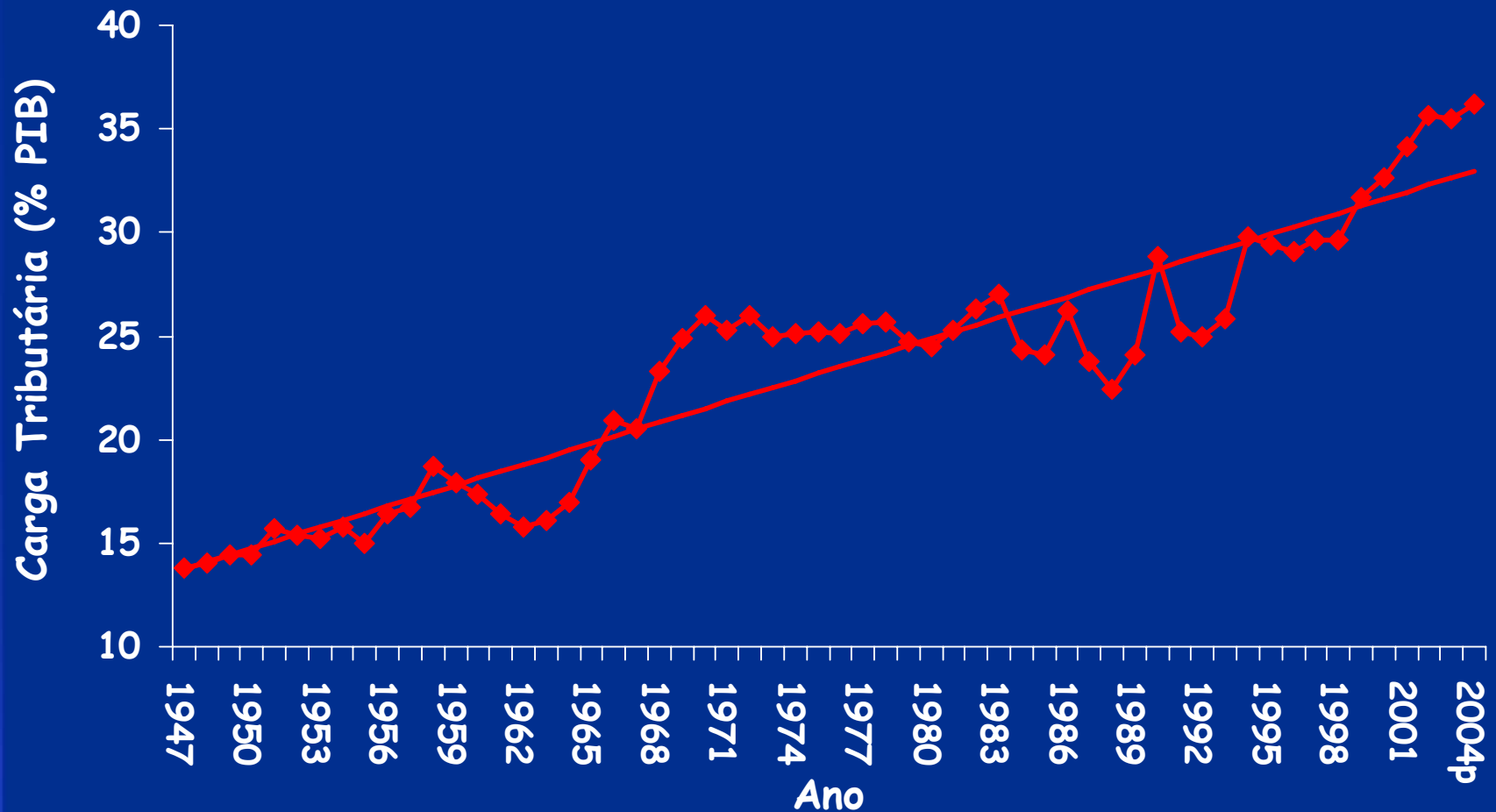
3. PERSPECTIVAS - AMEAÇAS

- (Des)ajuste fiscal
- (Re)centralização fiscal

"ESTADO DAS ARTES" DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

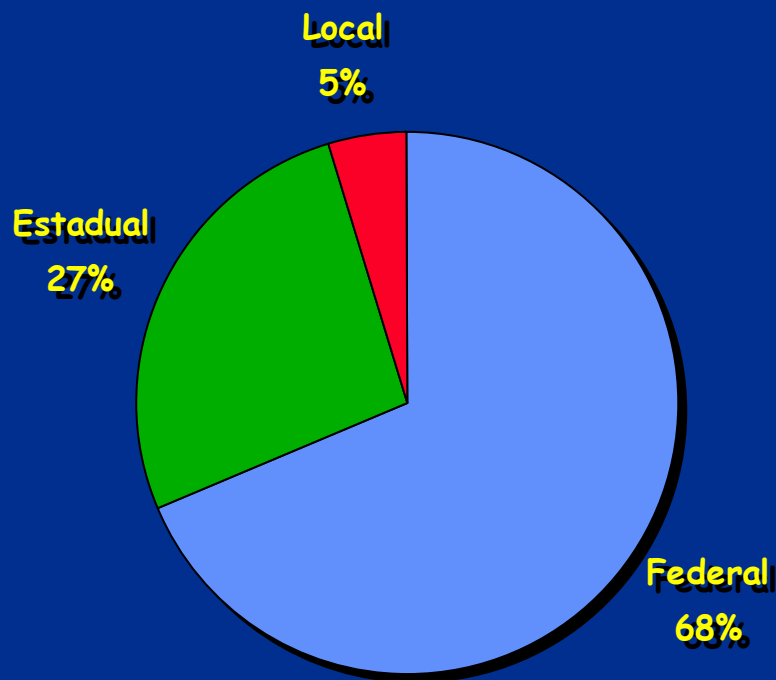
Carga Tributária Crescente e Alta

em % do PIB: conceito contas nacionais - 1947/2004p

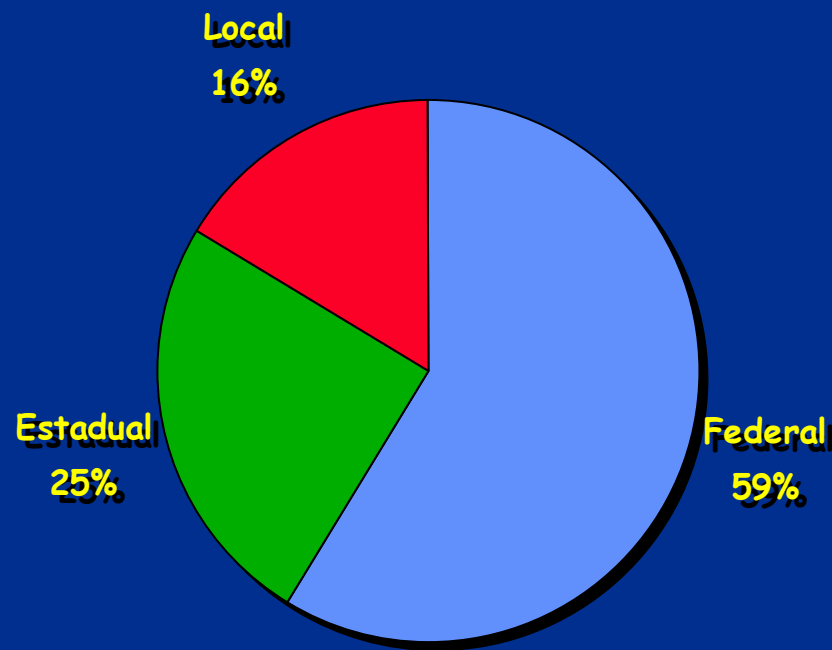


Divisão federativa do *bolo* tributário - 2003

Arrecadação Própria



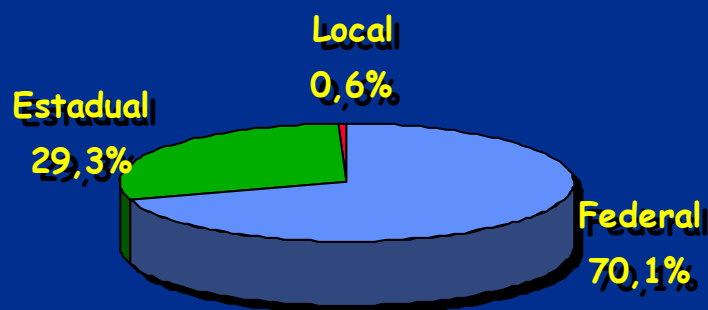
Receita Disponível Após Transferências



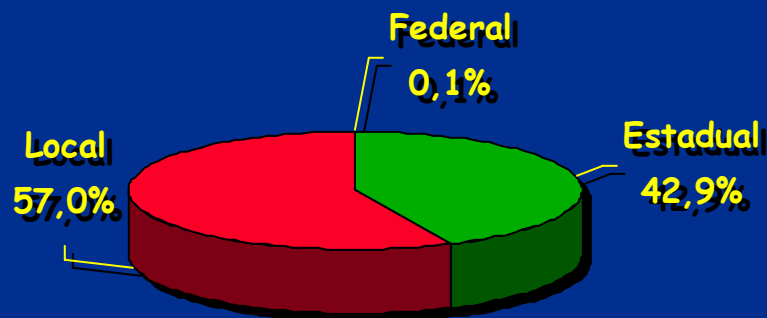
Relações Financeiras Intergovernamentais (2002)

Total de Recursos Transferidos = 7,8% do PIB

Pela ótica do doador



Pela ótica do receptor



<i>Resultado Líquido = Transferências Concedidas - Recebidas</i>			
	R\$ Bi	% PIB	% Total
União	-73,5	-5,5%	-70,0%
Estados	14,2	1,1%	13,6%
Municípios	59,2	4,4%	56,4%

O Peso das Transferências (2002) ...

Pela ótica dos receptores = governo estadual + municipal

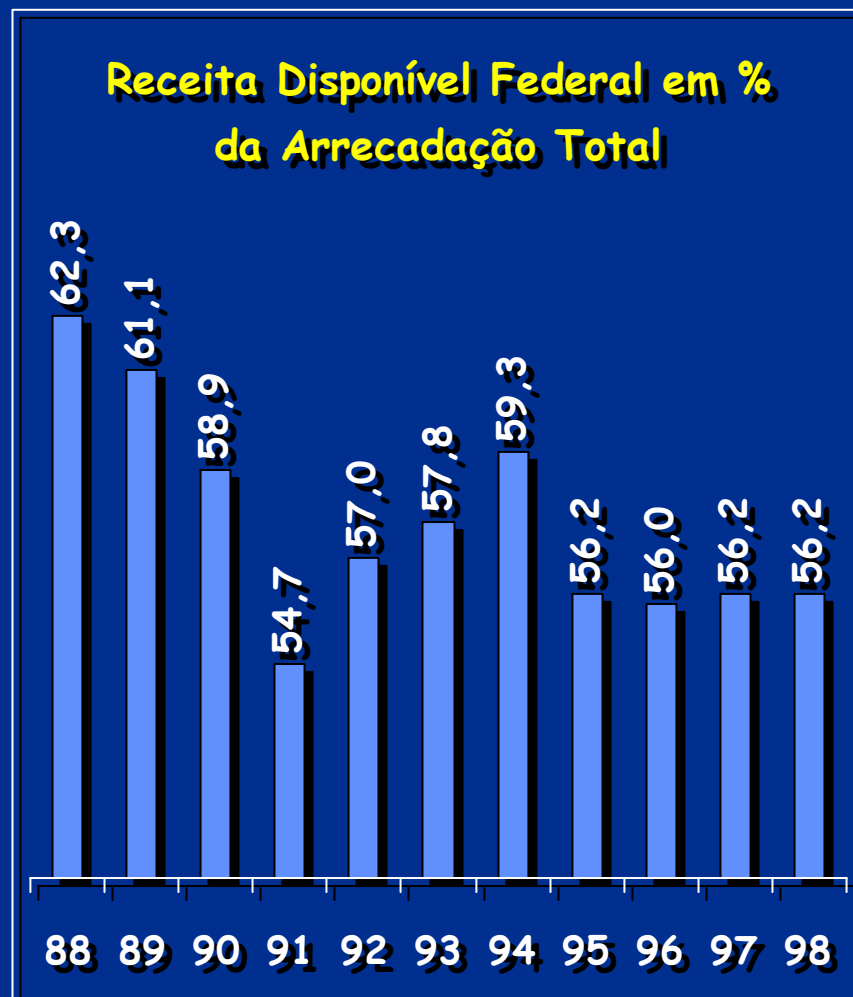
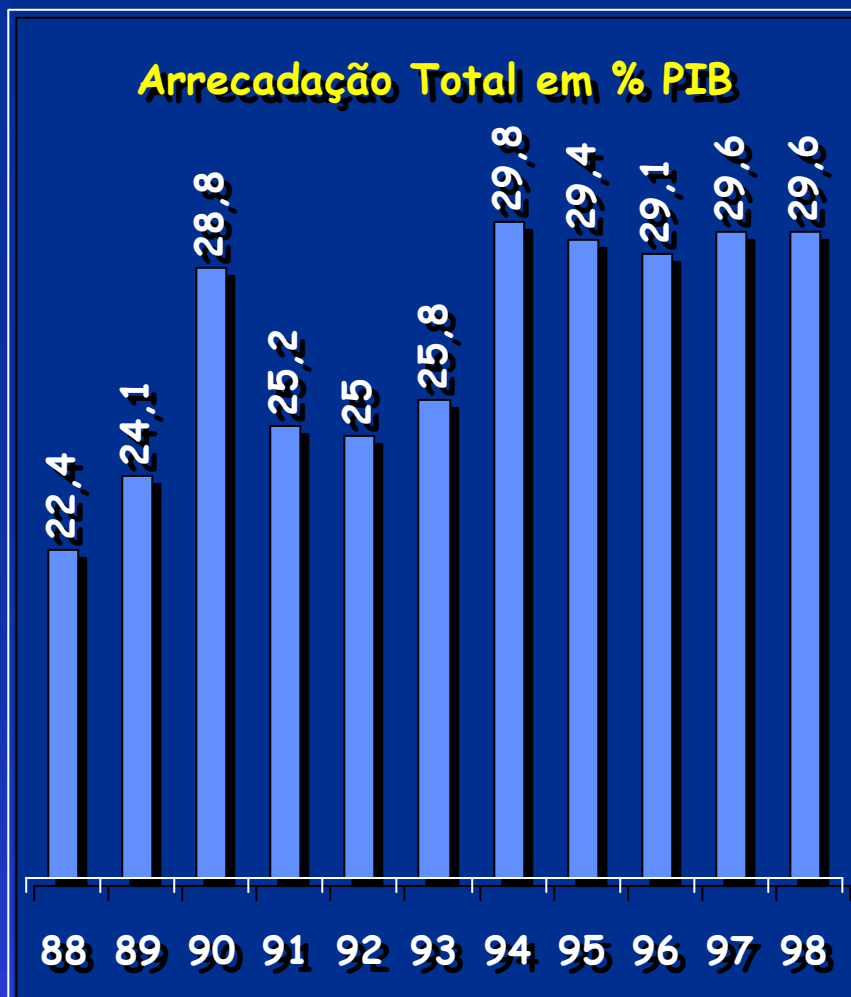
<i>Pela ótica do receptor</i>	Transferências Recebidas % PIB	Em % ...	
		Despesa Total 1/	Receita Própria 2/
TOTAL	7,8%	16%	18%
União	0,0%	0%	0%
Estados	3,3%	26%	34%
Municípios	4,4%	65%	201%

1/ Despesa Total = consumo intermediário, remuneração dos empregados, subsídios, benefícios sociais, juros e formação bruta de capital fixo. Estão computados os fluxos intergovernamentais.

2/ Receita Própria = receitas tributárias, rendas da propriedade e receitas diversas. Não foram computados os fluxos intergovernamentais.

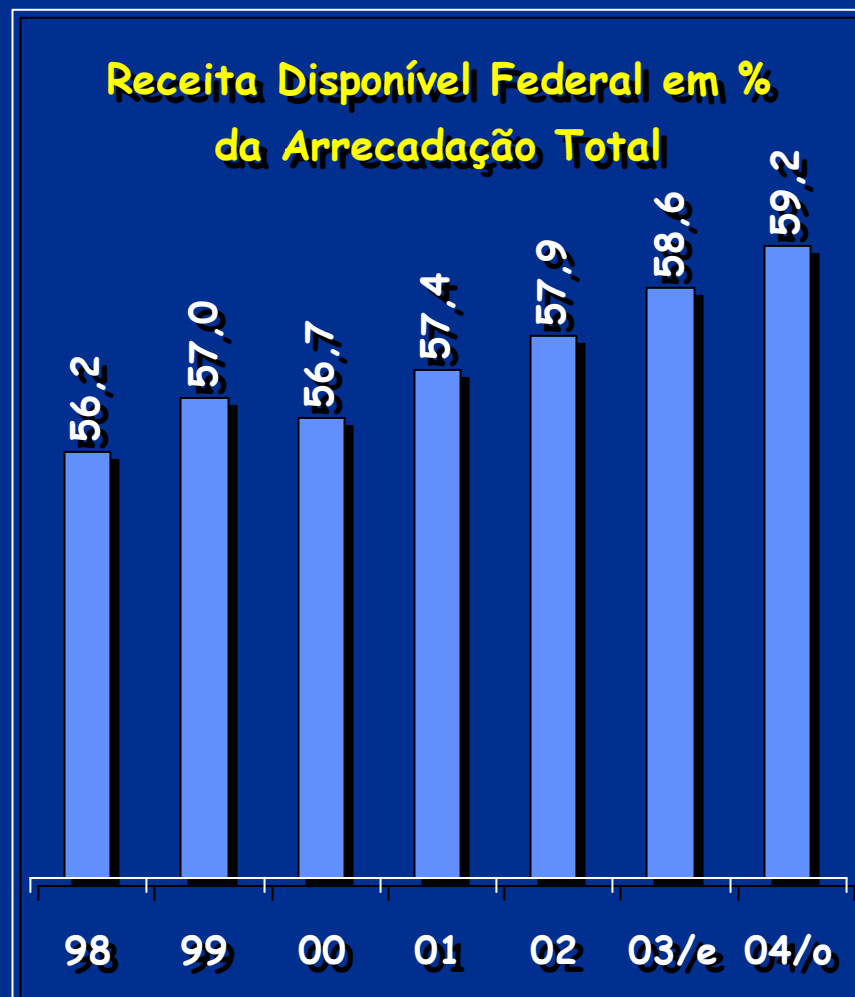
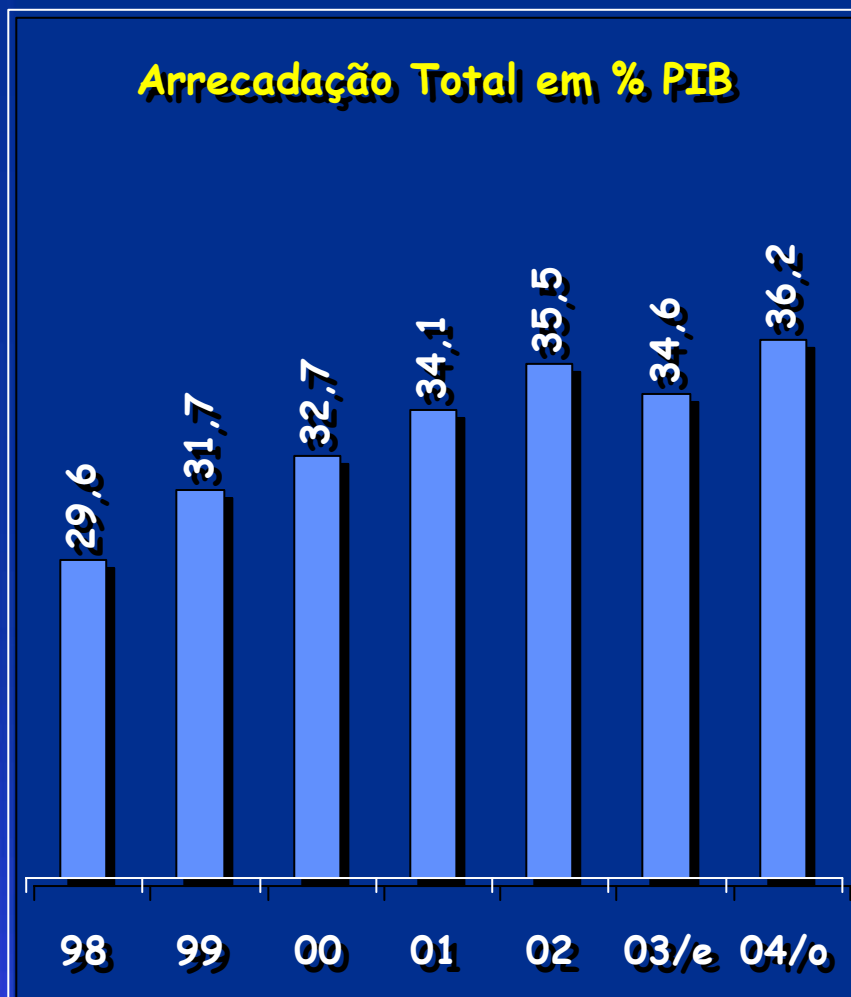
Receita Disponível - 1988 / 1998

Descentralização Tributária - Perda de recursos disponíveis da União



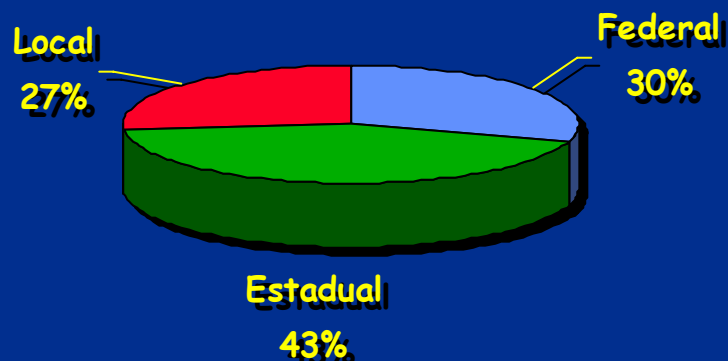
Receita Disponível - 1998 / 2004

Centralização Tributária - Aumenta fatia da União nos recursos disponíveis

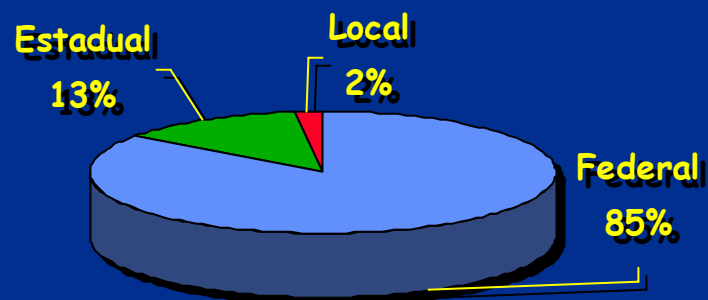


Divisão Federativa das Despesas Públicas (2002)

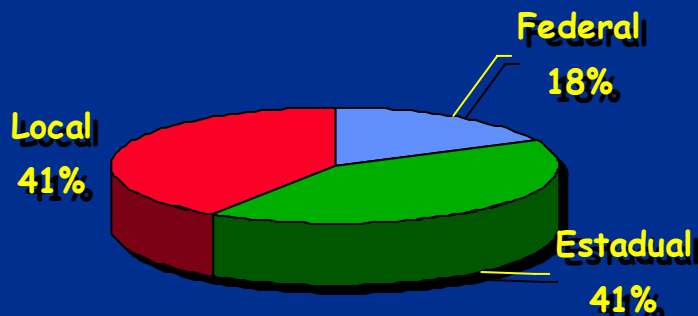
Pessoal Ativo (10,1% PIB)



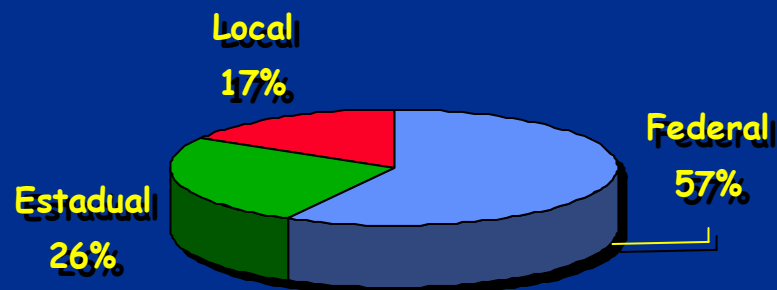
Benefícios Sociais (14,7% PIB)



FBKF (2,2% PIB)



Total: inclui juros (41,1% PIB)



MUDANÇAS RECENTES: AUSTERIDADE FISCAL E DESCENTRALIZAÇÃO SOCIAL

Necessidade de Financiamento 1998/2003

NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO - % do PIB: 1988/2003

<i>Conceito/Esfera</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003
RESULTADO NOMINAL	7,46	5,78	3,61	3,58	4,59	5,16
Governo Central	4,93	2,7	2,27	2,11	0,75	4,06
Estados	1,8	2,68	1,81	1,93	3,25	1,50
Municípios	0,22	0,47	0,27	0,1	0,58	0,27
Empresas Estatais	0,51	-0,07	-0,74	-0,56	0,01	-0,66
JUROS NOMINAIS	7,47	8,97	7,08	7,21	8,48	9,49
Governo Central	5,48	5,03	4,13	3,94	3,12	6,59
Estados	1,39	2,84	2,23	2,53	3,89	2,28
Municípios	0,44	0,52	0,4	0,37	0,73	0,39
Empresas Estatais	0,16	0,58	0,32	0,37	0,74	0,23
RESULTADO PRIMÁRIO	-0,01	-3,19	-3,47	-3,63	-3,89	-4,32
Governo Central	-0,55	-2,33	-1,86	-1,83	-2,37	-2,53
Estados	0,41	-0,16	-0,42	-0,6	-0,64	-0,78
Municípios	-0,22	-0,05	-0,13	-0,27	-0,15	-0,12
Empresas Estatais	0,35	-0,65	-1,06	-0,93	-0,73	-0,89

Elaboração Própria. Fonte primária: Bacen (Séries Temporais). Sinais indicam: (+) déficit; (-) superávit

Dívida Líquida do Setor Público - 1998/2003

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO - %do PIB - 1998/2003

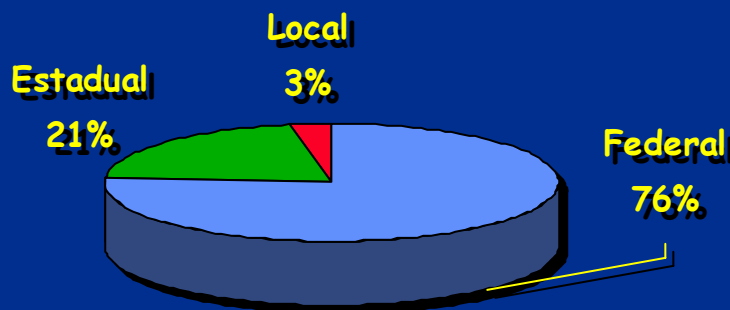
Esfera	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL	41,71	48,68	48,77	52,63	55,49	58,53
Governo Central	25,00	29,80	30,57	32,79	35,32	37,23
Estados	12,23	13,94	13,96	16,20	16,25	17,71
Municípios	1,92	2,15	2,09	2,08	2,20	2,47
Empresas Estatais	2,56	2,79	2,15	1,56	1,72	1,13

Elaboração Própria. Fonte primária: Bacen (Séries Temporais). Compreende dívida interna e externa.

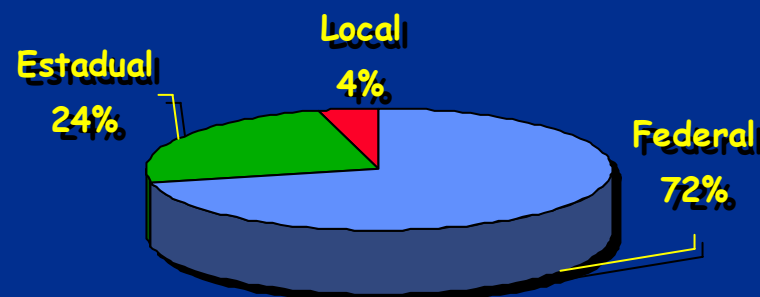
Divisão Federativa: Superávit, Juros, Déficit e Dívida

Não inclui empresas estatais

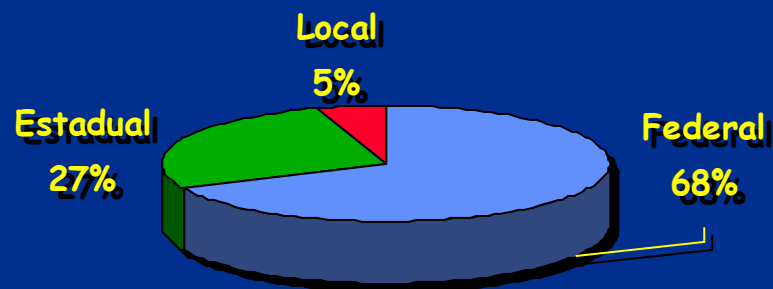
Superávit Primário (4,3% PIB)



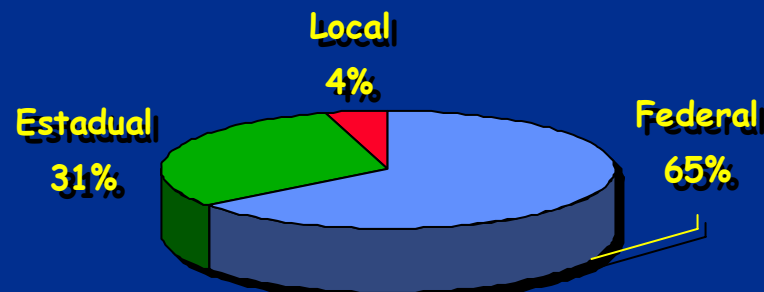
Juros (9,4% PIB)



Déficit Nominal (5,1% PIB)



Dívida Pública (55,8% PIB)



Redivisão Federativa no Ensino Fundamental - FUNDEF (criado em 1998)

- I Vinculação constitucional de recursos p/ prestação descentralizada dos serviços;
em 2003 = R\$ 25,2 bi = R\$ 1,6% do PIB
- I Fundo conta com recursos subnacionais e federais = redistribuição vertical e horizontal de recursos
- I Municipalização do ensino fundamental induzida pelo redesenho das relações financeiras intergovernamentais:
 - J s/ Fundef, receita disponível estadual maior em R\$ 4,8 bi ou 0,3% do PIB
 - J 5,5% das receitas estaduais são distribuídas em favor dos municípios
- I Aumento da participação municipal nas matrículas na rede pública
 - J 41% (1997); 53% (2001) e 54% (2002)
- I Aumento do nº de crianças de até 14 anos na escola
 - J entre 1997 e 2001: tx. de escolarização passou de 87,5% p/ 96,3%

Municipalização do ensino fundamental - 1997/2000

Taxa de matrícula no ensino fundamental por nível de governo, 1997-2000

Região	Participação (%)							
	1997		1998		1999		2000	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Norte	63.1	36.9	52.0	48.0	49.6	50.4	45.0	55.0
Nordeste	42.7	57.3	37.6	62.4	36.0	64.0	34.4	65.6
Centro-Oeste	69.4	30.6	66.6	33.4	65.2	34.8	62.7	37.3
Sudeste	71.4	28.6	64.9	35.1	60.9	39.1	59.1	40.9
Sul	57.3	42.7	56.2	43.8	54.9	45.1	54.3	45.7
Brasil	59.3	40.7	53.3	46.7	50.7	49.3	48.6	51.4

Fonte: www.mec.gov.br

Ativação do Sistema Único de Saúde - SUS

- I 1988: sistema único e descentralizado de saúde; acesso universal
- I Fortalecimento das finanças do Ministério da Saúde (MS) = consolidação da descentralização (municipalização) das ações e dos serviços
- I Vinculação constitucional de recursos em 2000: remete para lei complementar e revisão periódica (diferente do ensino)
- I Financiamento federal predominante; não há fundo para unificar aplicações e promover redistribuição horizontal ou vertical de recursos
- I Repasses do SUS têm dimensão fiscal relevante p/ estados e municípios
 - J 2002: repasse de R\$ 7,9 bi = 0,6% do PIB = 4% da receita tributária disponível subnacional = 15% do total de impostos federais repartidos
 - J municipalização = 79% dos recursos p/ governos locais = R\$ 6,2 bi = 30% da arrecadação de tributos próprios municipais = 38% do FPM

Importância do SUS para grandes cidades

Distribuição dos Municípios por faixas populacionais	Recursos do SUS R\$ Bi	Em % ...		
		Receita Tributária Própria	Receita Tributária Disponível	FPM
TOTAL	6,2	30,0%	8,4%	38,4%
Até 10 mil	0,3	91,0%	4,7%	8,9%
De 10.001 a 50.000	1,1	77,5%	6,8%	17,1%
De 50.001 a 100.000	0,6	46,8%	8,1%	32,5%
De 100.001 a 500.000	1,6	37,0%	10,0%	60,3%
Acima 500.001	2,6	19,3%	9,4%	174,2%

Uma nascente rede de proteção social

- I Conjunto de ações governamentais voltadas ao pagamento de benefícios sociais; programas assistenciais focados na população mais pobre
- I Inovação = benefícios pagos em dinheiro e não distribuídos em espécie (como leite ou alimento)
- I Importância dos municípios
 - J recursos não transitam pelas contas das prefeituras, mas municípios são importantes p/ definição e identificação do público-alvo
 - J nas regiões mais pobres do país, programas = benefício indireto valioso
- I Problemas com a mudança de governo
 - J Distribuição de alimentos x auxílio financeiro (Fome Zero)
 - J Bolsa-Família = unifica cadastros dos diferentes programas; requer forte apoio subnacional, mas ainda não houve adesões significativas

Principais programas assistenciais - 2003

AÇÕES SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL EM PARCERIA COM OUTROS GOVERNOS - 2003

Ações Governamentais	Ministério	Público-Alvo	Tipo de Benefício	Número de Beneficiários	Gasto Realizado R\$ milhões
REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL					
<i>Bolsa Escola</i>	Educação	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até 1/2 salário mínimo per capita	R\$ 15 por criança, até 3 crianças por família	5,4 milhões alunos	1.658,2
<i>Auxílio-Gás</i>	Minas Energia	Famílias com renda per capita máxima de 1/2 salário mínimo	R\$ 7,50 por família	7,9 milhões	809,0
<i>Bolsa Alimentação</i>	Saúde	Crianças até 6 anos, gestantes e nutrízes, em famílias com até 1/2 salário mínimo per capita	R\$ 15 por criança, até 3 crianças por família	2,9 milhões crianças	355,1
<i>Erradicação do Trabalho Infantil - PETI</i>	Assistência Social	Crianças de 7 a 14 anos com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até 1/2 salário mínimo per capita	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana	810 mil crianças	475,1

Proteção Social x Desenvolvimento Local

Levantamento da Coordenação do Bolsa Família:

- I idades com até 75 mil habitantes, equivalem a 16% do FPM
- I repasses equivalem a quase 30% do FUNDEF
- I casos de sucesso:
 - J São Francisco (MG): 40% do que a prefeitura recebe do governo federal; 7,5% da renda do município....
 - J Damião (PB): os dez de maior impacto na renda local; programa representa 20,1% da renda dos moradores.

O Globo (9/2/2004)

PERSPECTIVAS:

**AMEAÇAS DE
DESAJUSTE FISCAL e
RECENTRALIZAÇÃO**

(Pseuda) Reforma Tributária de 2003

Visão basicamente limitada ao ajuste fiscal

- Interesse imediato do Governo Federal

 - C**PMF prorrogada (alíquota constitucionalizada)

 - D**RU prorrogada

 - I**mportações sobretaxas via contribuições

- Ajuste estadual e municipal:

 - Lei Kandir prorrogada e nova partilha da CIDE

(Re)carga tributária recente

Ajustes ainda em 2003

CSLL Prestadores de Serviços - R\$ 1,0 bi

COFINS sobre bancos - R\$ 1,6 bi

PAES (novo REFIS) - R\$ 3,1 bi

Reforma Previdenciária

Contribuição inativos - R\$ 1,4 bi

Contribuição INSS aumento teto: R\$ 1,8 bi

COFINS Não Cumulativa: R\$ 8,5 bi (ano)

COFINS/PIS Importações: R\$ 6,9 bi (ano)

ISS Municipal - ampliação lista e alíquota: R\$ 2 bi

Restituição IRPF 2002 - incompleta ???

Desempenho da Receita Federal em 2003

ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL PERÍODO: JANEIRO A DEZEMBRO - 2003/2002

	2003	2002	2003	2002	
	R\$ Bilhões Correntes		% PIB		Em p.p. do PIB
Arrecadação Federal Total 1/	259,6	232,7	17,0%	17,3%	-0,33
A. Líquida de Receitas Extarordinárias	251,7	214,2	16,4%	15,9%	0,53
B. Líquida de Transferências Tributárias	209,1	183,7	13,7%	13,7%	0,01
PIB nominal	1.530,5	1.346,0			

1/ Inclui tributos adminstrados pela Secretaria da Receita Federal

Fontes oficiais:

- a. Arrecadação Federal e Transferências Tributárias = SRF (resultados de DEZEMBRO)
- b. Transferências Tributárias = STN (resultados de DEZEMBRO)
- c. PIB = 2003 (Bacen); 2002 (IBGE - Contas Nacionais)

Reforma Tributária ainda por fazer...

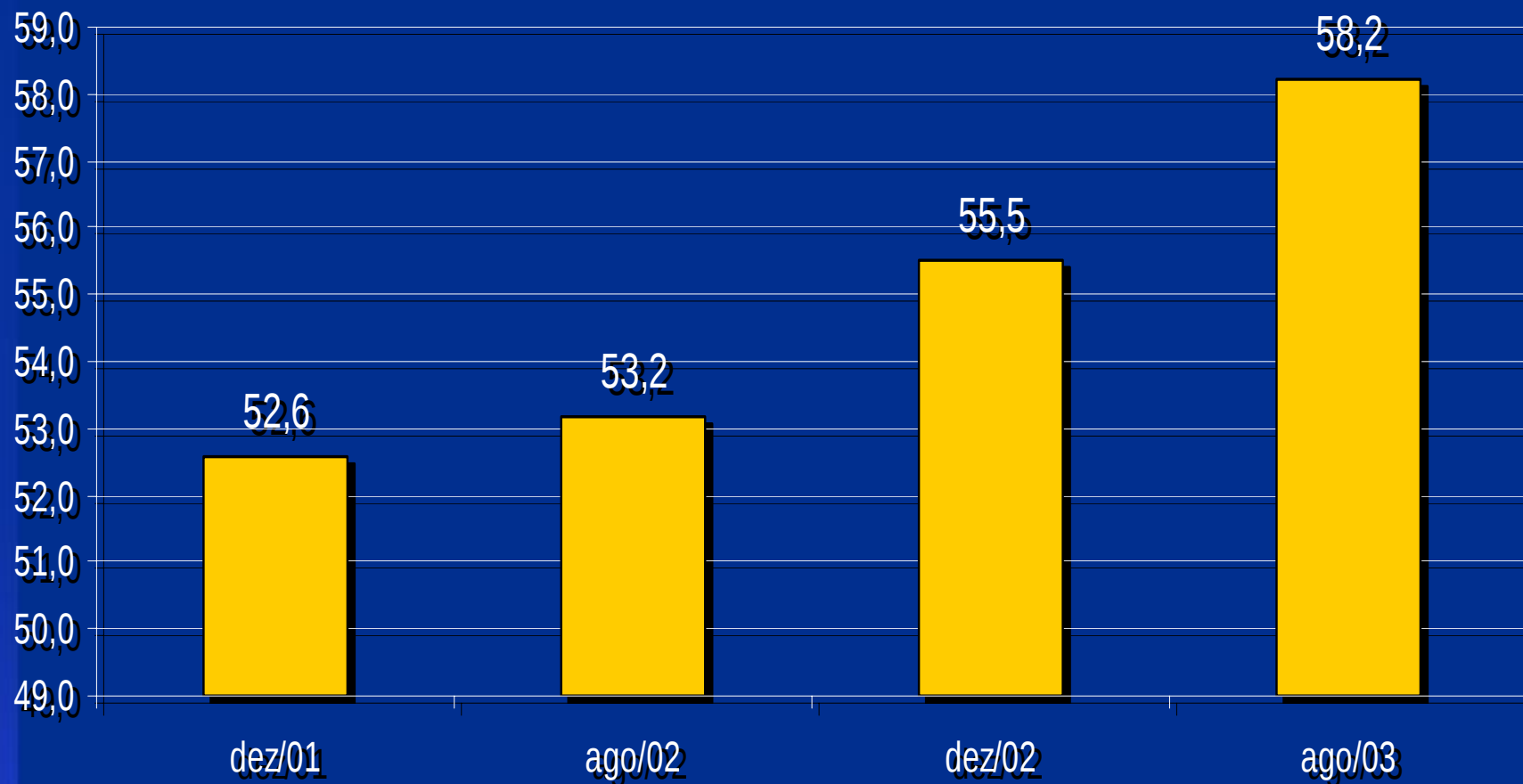
I Pseudo Reforma em 2003:

- ⌋ atende as necessidades de manutenção do ajuste fiscal
- ⌋ não altera competências tributárias e relações intergovernamentais

I Desafios futuros:

- ⌋ Descompasso na divisão federativa de recursos e responsabilidades
- ⌋ Disparidades regionais na divisão das receitas *per capita* não guardam correspondência com as desigualdades econômicas e sociais
- ⌋ Pontos importantes a serem considerados
 - distorções decorrentes dos vícios da partilha do FPE e do FPM perderam força
 - sistema paralelo de relações intergovernamentais: Fundef e SUS
 - revisão das relações não devem se limitar ao FPE e FPM

Dívida Pública - 2003: mais aumento



Tesouro Nacional - 2003: mais gasto, mais déficit

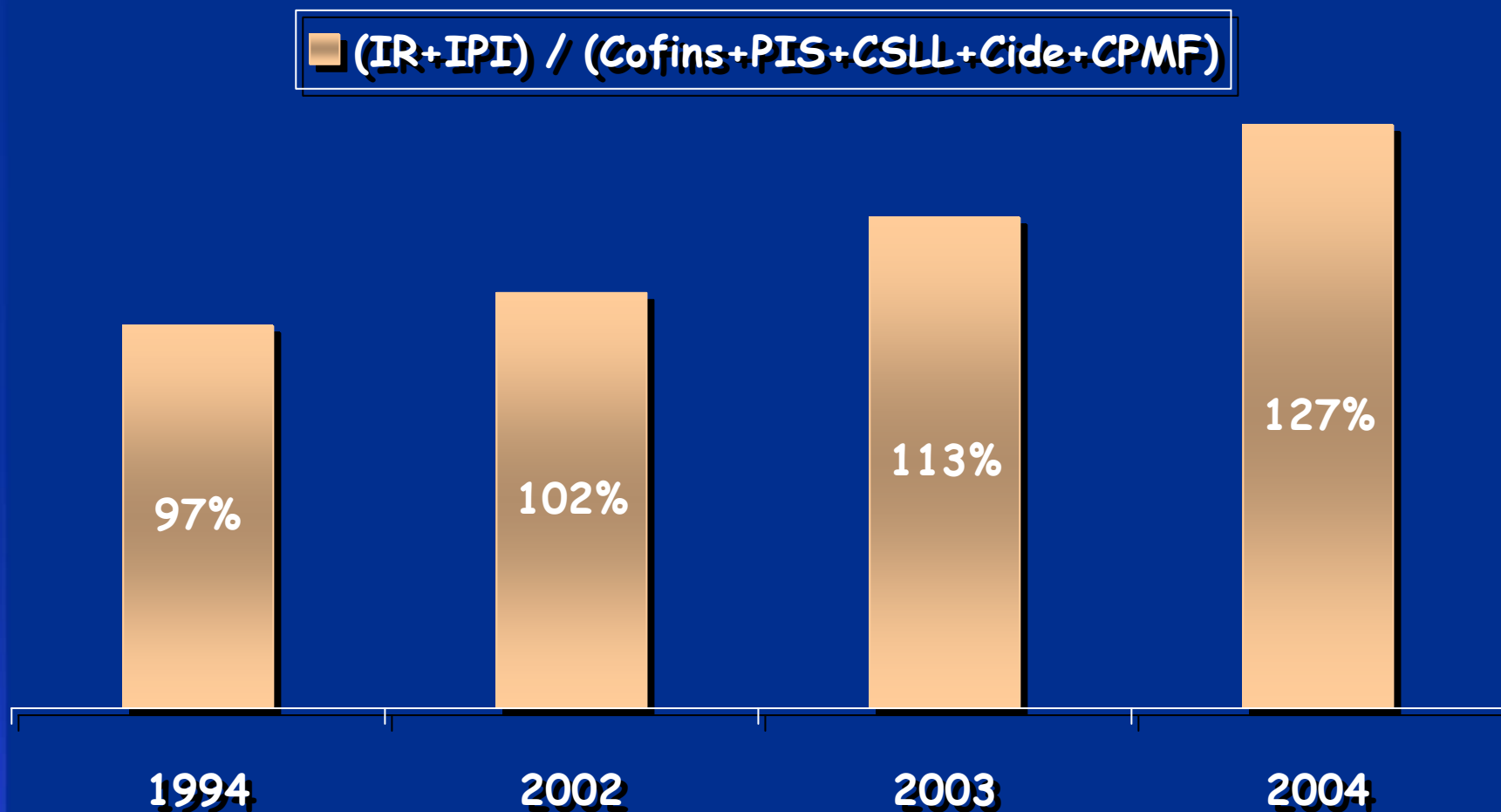
	Em R\$ Bilhões Correntes		Em % do PIB	
	2002	2003	2002	2003
RESULTADO NONIMAL (I - II) =				
(-) Déficit (+) Superávit	(17,1)	(73,2)	(1,3)	(4,8)
I. Resultado Primário (I.1 + I.2)	32,5	39,8	2,4	2,6
I.1. Tesouro Nacional (a - b - c)	49,5	65,5	3,7	4,3
a) Receitas	250,8	277,2	18,6	18,1
b) Transferências	56,1	60,2	4,2	3,9
c) Despesas	145,2	151,4	10,8	9,9
I.2. Previdência Social (a - b) 1/	(17,0)	(25,7)	(1,3)	(1,7)
a) Receitas	71,0	80,7	5,3	5,3
b) Despesas	88,0	106,4	6,5	7,0
II. Juros Nominais 2/	49,6	113,0	3,7	7,4
Informações Consolidadas	2.002	2.003	2002	2003
Receitas	321,8	357,9	23,9	23,4
Despesas	339,0	431,1	25,2	28,2
Consolidado	(17,1)	(73,2)	(1,3)	(4,8)
PIB	1.346	1.531		
(1) Regime Geral de Previdência Social				
(2) Pelo critério "abaixo-da-linha" (sem desvalorização cambial). Fonte: Banco Central do Brasil				

Despesa União - 2002 x 2003

Balanco Tesouro Nacional. Despesa Liquidada. 2002: atualizado IGP

FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	2.002	2.003	2003/02
TOTAL GERAL	539.237	493.405	-8,5%
<i>Funções de Natureza Social</i>	222.828	209.061	-6,2%
<i>Por subfunções:</i>			
Previdência e Trabalhista	115.806	118.219	2,1%
Universais (educação, saúde)	51.387	46.235	-10,0%
Focadas (assistenciais)	55.635	44.607	-19,8%
<i>Maiores reduções selecionadas:</i>			
Atenção Básica	4.267	3.880	-9,1%
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	17.469	15.146	-13,3%
Educação - Assist. Criança/Adolescente	1.894	1.575	-16,8%
Assistência - Criança e ao Adolescente	1.064	808	-24,0%
Saneamento Básico Rural	848	231	-72,7%
Saneamento Básico Urbano	119	59	-50,8%
Urbanismo	597	343	-42,6%

Tendência à centralização: diferencial crescente contribuições x IR+IPI



Evolução da Distribuição da Receita Disponível

- inclui transferências tributárias constitucionais: em % do PIB

Anos	Em % do PIB			
	Federal	Estadual	Municipal	TOTAL
1988	14,0	6,0	2,4	22,4
1989	14,7	6,0	3,4	24,1
1990	17,0	7,9	3,9	28,8
1991	13,8	7,5	4,0	25,2
1992	14,2	7,0	3,7	25,0
1993	14,9	6,8	4,1	25,8
1994	17,6	7,5	4,6	29,8
1995	16,5	8,0	4,9	29,4
1996	16,3	8,0	4,7	29,1
1997	16,6	8,2	4,8	29,6
1998	16,7	7,9	5,1	29,6
1999	18,1	8,2	5,4	31,7
2000	18,5	8,6	5,5	32,7
2001	19,6	8,9	5,7	34,1
2002	20,6	9,1	5,9	35,5
2003/e	20,3	8,7	5,7	34,6
2004/o	21,4	8,9	5,9	36,2
2003 x 1988				
Em p.p. do PIB	6,3	2,6	3,2	12,2
2004 x 1988				
Em p.p. do PIB	7,5	2,9	3,4	13,8

/e: estimativa própria; /o previsão orçamentária

Aumento da carga tributária recente: tendência à centralização na margem

AUMENTO E DIVISÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL NO PERÍODO PÓS-CONSTITUINTE - 1988/2004

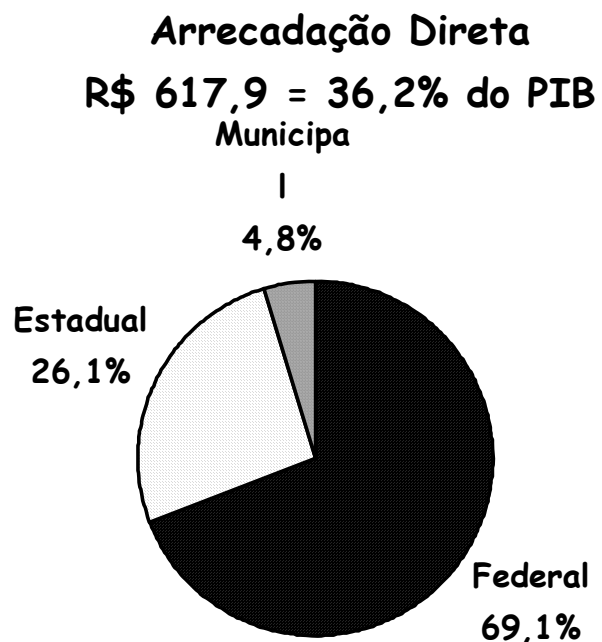
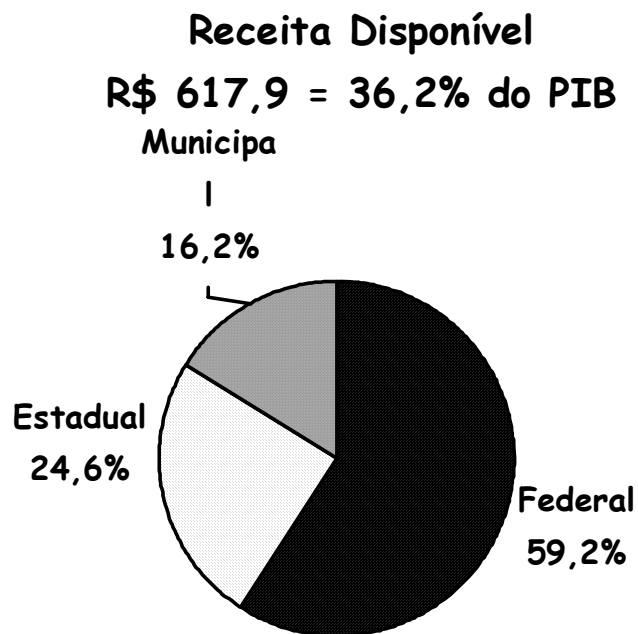
Período		Aumento da Carga		Quanto cada esfera de governo se apropriou do aumento de carga?					
		Em p.p. PIB	por fase % total	Em p.p. do PIB			Em %		
				União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
<i>Pós-Constituinte</i>	1988-2003	13,09	100%	6,98	2,80	3,31	53%	21%	25%
<i>Pré-Real</i>	1988-1993	3,38	26%	0,95	0,78	1,65	28%	23%	49%
<i>Pós-Real Imediato</i>	1993-1998	3,86	29%	1,76	1,08	1,02	46%	28%	26%
<i>Pós-Crise Cambial</i>	1998-2003	5,85	45%	4,27	0,94	0,64	73%	16%	11%
<i>Gov. Lula- 2 Anos</i>	2004-2002	0,65	100%	0,85	-0,16	-0,05	132%	-24%	-8%
<i>Pós-Constituinte</i>	1988-2004	13,78	100%	7,46	2,87	3,45	54%	21%	25%

Elaboração própria. Fontes primárias: FGV/IBGE, Contas Nacionais; STN, SRF, IBGE, MPAS, CEF, CONFAZ e FINBRA/STN.
e/ Estimativas preliminares para 2002/03. o/ Projeções orçamentárias para 2004.

Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF e FGTS, bem assim dívida ativa e juros.
Receita disponível: arrecadação direta mais e/ou menos repartição constitucional de tributos.

Carga Tributária: projeção preliminar 2004

Distribuição Federativa da Carga Tributária - 2004



Estimativa Própria.

Manter a descentralização

I Novas diretrizes macros da União:

J *Acordo FMI x desvinculação orçamentária:*

- questionada eficiência e eficácia na prestação de serviços e metas fiscais
- vinculação de recursos e a viabilidade da descentralização de encargos

J *Soluções: macro x micro administração pública*

- problemas com gasto = exige melhoria na gestão
- retomada do processo de modernização dos governos e dos poderes
- sucesso do e-governo: day after Lei de Responsabilidade Fiscal

Site do autor:

www.joserobertoafonso.ecn.br

e-mail: sfiscal@bndes.gov.br

fax: 21 2554 5742

***Banco Federativo:* www.federativo.bndes.gov.br**