

**UM ESTUDO SOBRE O BANCO MUNDIAL E  
O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**  
**DA**  
**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**

**PAULO CESAR VAZ GUIMARÃES**

**UM ESTUDO SOBRE O BANCO MUNDIAL E**  
**O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV - Área de Concentração: Economia e Finanças Públicas, como requisito para obtenção de título de mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Eurico Korff

**SÃO PAULO**

**1993**

GUIMARÃES, Paulo Cesar Vaz. **Um estudo sobre o Banco Mundial e o desenvolvimento municipal**. São Paulo, EAESP/FGV, 1993. ix+166p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Economia e Finanças Públicas).

**Resumo:** Sistematiza alguns dos pressupostos que embasam a atuação do Banco Mundial no campo do desenvolvimento municipal, em particular do processo de descentralização, posto que as evidências apontam para o incremento nos empréstimos destinados aos governos locais brasileiros. Discorre sobre a capacidade fiscal das municipalidades para a consecução dos objetivos, revisando as propostas do Banco para as estruturas fiscais ao nível dos municípios. Aborda a análise do Banco sobre as finanças municipais brasileiras, salientando as condições necessárias para a viabilização de suas sugestões de mudanças e os resultados esperados. Discute a potencialidade do relacionamento do Banco com os governos locais brasileiros e sugere alternativas para o seu aperfeiçoamento.

**Palavras-Chaves:** Banco Mundial (BIRD) - Brasil - Desenvolvimento Municipal - Finanças Públicas - Política Fiscal - Federalismo Fiscal - Descentralização - Ajuda Externa.

"Lovers and madmen have such seething brains,  
Such shaping fantasies, that apprehend  
More than cool reason ever comprehends."

W. Shakespeare  
(A Midsummer Night's Dream)

A Elaine, Fausto e Alzair,  
que souberam amar a vida.

A Silvia,  
companheira neste aprendizado.

## ÍNDICE

Agradecimentos.....	viii
Introdução.....	1
Capítulo I – Descentralização na ótica do BIRD.....	12
1.1 Introdução.....	13
1.2 A visão normativa da descentralização.....	14
1.3 Análise econômica na visão normativa.....	23
1.4 O Banco Mundial e a descentralização.....	32
1.5 Crítica à ortodoxia.....	51
Capítulo II – As finanças locais.....	61
2.1 Introdução.....	62
2.2 A relevância das finanças locais para o BIRD.....	63
2.3 Alternativas para as receitas locais.....	73
2.4 Considerações gerais.....	103
Capítulo III – Finanças locais brasileiras na visão do BIRD...111	
3.1 Introdução.....	112
3.2 Análise anterior à Constituição de 1988.....	113
3.2.1 Equilíbrio vertical.....	118
3.2.2 Equilíbrio horizontal.....	125
3.3 Interpretação das características atuais.....	128
3.4 Considerações gerais.....	137
Conclusão.....	143
Bibliografia.....	152

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Movimento de Capitais do Brasil com o BIRD.....	4
Tabela 2 - Empréstimos do BIRD para o Desenvolvimento Municipal.....	9
Tabela 3 - Receita Tributária por Nível de Governo, em % do PIB.....	134
Tabela 4 - Carga Tributária por Nível de Governo e por Principais Tributos, em % do PIB.....	135

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Eurico Korff, estudioso que honra o título de Mestre, pela orientação e incentivo em toda a trajetória do trabalho, principalmente nos momentos de dúvidas e indefinições.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPQ, Fundação Getúlio Vargas - FGV/SP, e Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, pelos diferentes recursos colocados à disposição ao longo da realização desta dissertação.

Aos Professores Charles Mueller, Jorge Nogueira, Charles Wright, João do Carmo Oliveira e Ricardo Lima, pelos primeiros ensinamentos de Economia.

Ao Professor Ruben Keinert, pelos ensinamentos em outros campos de reflexão.

Ao Professor Paulo Fontenelle, que em uma dia especial recordou que "apenas peru morre de véspera".

A Suely, que mais uma vez revisou e criticou o que escrevo.

Ao Rômulo, Arnaldo e Walter, que tiveram a ingrata tarefa de desempenharem o papel de meus "procuradores" em Brasília.



Ao Marcelo e Eugênio, por despertarem a atenção para o tema da dissertação.

Aos companheiros desta vida, que dela participaram ou participam, de forma intensa ou fugaz, pelo simples e inesquecível prazer da amizade.

Em especial, a Silvia, pela partilha.

## INTRODUÇÃO

## INTRODUÇÃO

A temática relacionada às transações econômicas do Brasil com os organismos multilaterais de financiamento é bastante recorrente em toda a literatura especializada e, mesmo, nos meios de comunicação de massa. Tal fato é conseqüência direta da importância que a acompanha, seja pelos aspectos positivos ou deletérios dela derivados. Como exemplo benéfico pode ser mencionado o impulso dado a alguns setores de atividade que, de outra forma, dificilmente conseguiriam recursos internos, enquanto um bom exemplo de resultados negativos constitui a própria dificuldade de resolução da crise da dívida externa.

Embora a participação do capital oriundo dessas agências na economia brasileira ocorra mais sensivelmente a partir do surgimento do Eximbank nos anos 30, somente após o término da Segunda Guerra Mundial, com a reestruturação do sistema financeiro internacional, verifica-se a relevância crescente de seu papel.<sup>1</sup> No contexto, assume primazia o financiamento efetivado pelo Banco Mundial (BIRD), sendo que

---

<sup>1</sup> Abreu, M. & Fritsch, W. "Brazil's foreign borrowing from multilateral and governmental agencies: an overview of past experience and the present challenge." **Texto para Discussão Nº 105**. Rio de Janeiro, PUC, 1985, p. 6.

tradicionalmente o Brasil tem sido um dos clientes preferenciais na carteira da instituição.<sup>2</sup>

É certo que atualmente se verifica o decréscimo na participação do capital proveniente da agência em relação ao total de ingressos no país, ocorrendo, mesmo, nas transações Brasil/Banco Mundial, a transferência líquida negativa de recursos desde 1989 (Tabela 1). Todavia, os acordos com o BIRD continuam a desempenhar o relevante papel de avalista e catalisador para investimentos de outras instituições.

---

<sup>2</sup> No período de 1983/86, por exemplo, o país contou com 13,1% do total da carteira (Gonzalez, M.; Almeida, S.; Costa, C.; Ribeiro, E.; Albuquerque, J.; Santos, M. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas 1949 - 1989**. Brasília, IPEA/IPLAN, 1990, p. 30).

**Tab.1 - Movimento De Capitais Do Brasil Com O BIRD**

		US\$ Milhões				
		1988	1989	1990	1991	1992*
Desembolso		999	818	782	840	595
BIRD						
Amortização		979	1016	1258	1090	1281
Brasil						
Saldo	Líquido	20	-198	-476	-250	-686
Brasil/BIRD						
Total Ingressos		5467	4375	4602	7649	14806
Total Saídas		8217	7085	5621	6082	8412
Total	Saldo	-2750	-2710	-1019	1567	6394
Líquido						

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, Vol. 29, 1993

\*Valores estimados com base em março de 1992

O trabalho realizado por Abreu e Fritsch indica que as relações do país com o Banco são fortemente influenciadas pela disponibilidade de capital no mercado internacional, ou seja, pelo custo de oportunidade entre assumir compromissos com a instituição ou com demais fontes de financiamento. Assim, no período compreendido entre 1949 e 1970, como as suas taxas eram relativamente menores, foi bastante interessante contrair dívidas diretamente com a agência. Na década de 70, por sua vez, o mercado privado pôde oferecer condições mais propícias em função do excedente de eurodólares, o que desencorajou a negociação de

novos acordos.<sup>3</sup> Entretanto, com a escalada da taxa de juros detonada no final dos anos 70, como consequência da política monetária do governo norte-americano, e principalmente com o virtual fechamento do crédito para os países endividados por parte dos agentes privados em 1982, o Banco passou a assumir uma posição fundamental que nunca havia ocupado, notadamente como meio para solucionar as dificuldades no balanço de pagamentos.<sup>4</sup>

Diante da força adquirida, a negociação de novas linhas de crédito começou a envolver critérios de condicionalidades<sup>5</sup> mais amplos, com o argumento de que os antigos empréstimos não estavam alcançando os objetivos almejados. Estas condicionalidades, mais do que uma particularidade contratual,

---

<sup>3</sup> Em 1972, por exemplo, enquanto a taxa do Banco era de 7,2%, a taxa de outras fontes atingia 6,5%. Já em 1980, os valores eram de 8,4% e 15,7%, respectivamente (Abreu, M. & Fritsch, W. op. cit. p. 24).

<sup>4</sup> Bacha, E & Mendoza, M. "O FMI e o Banco Mundial: um memorando latino-americano." **in** E. Bacha e M. Mendoza **Recessão ou crescimento: O FMI e o Banco Mundial na América Latina**. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1987, p. 22.

<sup>5</sup> A literatura a respeito das condicionalidades é vasta. Para uma discussão mais geral, ver Sachs, J. "Conditionality, debt relief, and the developing country debt crisis" **in** J. Sachs (org.) **Developing country debt and economic performance**. Chicago, University of Chicago Press, 1989.

representam a própria evolução da base teórica do Banco sobre o conceito de desenvolvimento e seus determinantes.<sup>6</sup>

Como bem demonstram Lichtensztjn e Baer,<sup>7</sup> as relações com o Banco têm por referência exatamente os objetivos que eram colocados para os programas e projetos negociados.<sup>8</sup> Se no início se pretendia propiciar o desenvolvimento eliminando os pontos de estrangulamento na infra-estrutura (energia, transportes etc.), em um segundo momento tornou-se primordial a satisfação das chamadas necessidades básicas da população (educação, alimentação etc.). Nesta fase, que corresponde à gestão MacNamara, o conhecimento que se tinha sobre a dinâmica econômica dos países

---

<sup>6</sup> É correto afirmar que não existe uma fundamentação teórica própria da instituição, até porque seu quadro técnico é bastante heterogêneo. Entretanto, isto não invalida a observação de que ocorre, de fato, um vetor resultante que caracteriza os empréstimos concedidos, seja pela predominância de uma linha de pensamento, seja pela pressão do congresso ou do governo norte-americano.

<sup>7</sup> Lichtensztjn, S. & Baer, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1987, pp. 172-204.

<sup>8</sup> Para uma análise exaustiva do histórico do Banco, ver Mason, E. & Asher, R. **The World Bank since Bretton Woods**. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1973. Uma análise concisa em português está em Araújo, A. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto**. Brasília, IPEA, 1991, pp. 9-20.

subdesenvolvidos foi aprofundado. Contudo, os resultados concretos divergiam das propostas iniciais, não se obtendo melhora nas condições de vida daqueles envolvidos nas intervenções, quando não as agravando.<sup>9</sup> Elegeu-se como responsável pelos insucessos a utilização desvirtuada dos recursos, devendo os países adotarem programas de ajustes estruturais que otimizassem as oportunidades de investimento e que conduzissem à reestruturação da esfera produtiva a médio e longo prazos.

Para a obtenção desses objetivos, o Banco, além de tratar das políticas de estabilização necessárias para a normalização da economia, tem-se preocupado com a forma com que os recursos são gerenciados.<sup>10</sup> Assim, a instituição dirige a atenção não só para a efetividade do capital proveniente da ajuda externa, mas também para o fortalecimento das instituições nas várias esferas governamentais e para os procedimentos político-

---

<sup>9</sup> Annis, S. "The shifting grounds of poverty lending at the World Bank." in R. Feinberg e V. Kallab ed. **Between two worlds: the World Bank's next decade**. Washington, D.C., Overseas Development Council, 1986, pp. 92-96.

<sup>10</sup> Cohen, J.; Grindle, M.; Walker, T. "Foreign aid and conditions precedent: political and bureaucratic dimensions." **World Development**, Vol. 13, N° 12, 1985, p. 1211 e Murray, D, "The World Bank's perspective on how to improve administration." **Public Administration and Development**, Vol. 3, N° 4, 1983, pp. 291-292.



administrativos que garantam a disciplina fiscal e a *accountability*<sup>11</sup> no gerenciamento do setor público.<sup>12</sup>

No contexto federativo brasileiro, onde a esfera local possui o mesmo status das demais, essas propostas vêm adquirindo recentemente um *locus* privilegiado no espaço administrativo municipal, já contando até 1989 com dez empréstimos para o desenvolvimento municipal, totalizando 762 milhões de dólares (Tabela 2).<sup>13</sup> As medidas contempladas visaram, em termos gerais, a reforma na arquitetura institucional e nas finanças públicas municipais, de forma a garantir a austeridade fiscal, a recuperação de custos e a maior participação do setor privado na prestação de serviços urbanos.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> O aprofundamento deste conceito encontra-se na página 19.

<sup>12</sup> Shihata, I. **The World Bank in a change world**. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

<sup>13</sup> Os dados de uma publicação do Banco (World Bank **Agenda for the fifth decade**. Washington, D.C., The World Bank, 1990a, p. 10) diferem destes em razão de critérios distintos sobre o conceito de desenvolvimento urbano e desenvolvimento municipal.

<sup>14</sup> Melo, M. & Moura, A. "Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial." **Planejamento e Políticas Públicas**, N° 4, 1990, pp. 104 e 110.

**Tab.2 - Empréstimos Do BIRD Para O Desenvolvimento Municipal**

Ano\Empréstimo	Desenvolvimento Municipal	US\$ Milhões
		Total Anual
1979	163	496
1980	0	592
1981	0	1110
1982	129	1047
1983	53	2038
1984	0	313
1985	0	1525
1986	179	1642
1987	0	1393
1988	175	627
1989	63	63
Total 1949-1989	762	14407

Fonte: Gonzalez *et al.* (1990)

Há que se frisar, porém, que a quantia está repartida entre diferentes projetos, que usualmente envolvem mais de uma localidade em regiões afluentes, e está sendo fracionada ao longo dos anos, quando efetivamente desembolsada.<sup>15</sup> Logo, a contribuição do Banco não se dá na forma de substancial aporte de recursos.

---

<sup>15</sup> Não pode ser descartada, ademais, a possibilidade dos desembolsos não ocorrerem em consequência do não cumprimento, pelo lado brasileiro, de cláusulas contratuais.

Por outro lado, a dinâmica no relacionamento pode, nos atuais projetos e nos futuros, viabilizar a problematização da realidade através de atores com saberes distintos, contribuindo para a identificação de soluções alternativas para as municipalidades.

O alcance e a pertinência deste novo padrão de intervenção do Banco Mundial, contudo, ainda não despertou a merecida atenção dos analistas brasileiros. Estes continuam realizando mais esforços no sentido de compreender o debate acerca das alternativas de política macroeconômica, sem atentar para os aspectos da descentralização e para a ênfase na gestão local.

Em vista dessa situação, e tendo presente a hipótese de que o novo padrão deverá ser incrementado no período próximo, este estudo pretende contribuir para a sistematização dos pressupostos que embasam a atuação do Banco no campo do desenvolvimento municipal, em particular no aspecto econômico-financeiro, para verificar a adequação à realidade brasileira e sugerir caminhos que otimizem as possibilidades de relacionamento Brasil/Banco Mundial.

Como o posicionamento da instituição em relação aos governos locais brasileiros não se encontra, até o presente momento, formalizado em um documento, optou-se por recuperar as publicações oficiais e "quase-oficiais" que fornecessem indícios aceitáveis. Consideraram-se como referências "quase-oficiais" os trabalhos dos técnicos e consultores regulares, bem como a produção das correntes teóricas que subsidiam estes

pesquisadores. Logo, de antemão é reconhecida certa imprecisão em passagens específicas; todavia acredita-se que o conjunto é capaz de contribuir para o conhecimento mais aprimorado das políticas do Banco Mundial.

Com tal fito, o trabalho aborda inicialmente a interpretação que o Banco vislumbra para o papel dos governos locais e para os impactos dos processos de descentralização, fornecendo o enquadramento mais amplo para a própria razão de ser dos empréstimos da instituição para estes níveis de governo.

Essa discussão é complementada no Capítulo II, oportunidade em que discorre-se sobre a capacidade fiscal das municipalidades para a consecução dos objetivos, revisando as propostas do Banco para as estruturas fiscais ao nível dos municípios.

O Capítulo III aborda a análise que o BIRD faz sobre as finanças municipais brasileiras, salientando as condições necessárias para a viabilização de suas sugestões de mudanças e os resultados esperados.

A última seção apresenta as conclusões gerais do estudo, discutindo a potencialidade do relacionamento do Banco com os governos locais brasileiros e apontando alternativas para o seu aperfeiçoamento.

## **CAPÍTULO I - A DESCENTRALIZAÇÃO NO PENSAMENTO DO BIRD**

## I - A DESCENTRALIZAÇÃO NO PENSAMENTO DO BIRD

### 1.1 Introdução

A discussão do papel dos municípios no processo de desenvolvimento exige, primeiramente, o estabelecimento do referencial teórico que justifique a divisão de poderes entre os níveis de governo. Este capítulo inicia-se com esta problemática, situando pressupostos que remontam aos primeiros pensadores da democracia liberal e que foram utilizados pelos estudiosos contemporâneos. Dentre estes, ganham destaque aqueles que desenvolveram a escola da *Public Choice*,<sup>16</sup> a qual tem propiciado contribuições de grande impacto no pensamento do BIRD.

Como o enfoque principal desta dissertação recai sobre os aspectos econômico-financeiros, aprofunda-se a exposição das repercussões da descentralização nesta dimensão. Aqui, pretende-se abordar apenas as questões mais relevantes, de sorte a enquadrar as discussões dos capítulos posteriores, reforçando as implicações do federalismo fiscal para as finanças públicas.

Em seguida, apresenta-se uma construção aproximada da posição do Banco frente aos processos de descentralização nos países em desenvolvimento. Salienta-se, em particular, a compreensão do que corresponderia a uma estrutura descentralizada e as condições para o seu desempenho eficiente.

---

<sup>16</sup> Nesta escola, encontram-se nomes como o de Buchanan e Tullock, por exemplo.

A partir do arcabouço elaborado, finaliza-se o capítulo com uma crítica à postura ortodoxa assumida pelo Banco Mundial, assinalando caminhos alternativos para futuras negociações que girem em torno de projetos envolvendo os governos locais.

## 1.2 A visão normativa da descentralização<sup>17</sup>

O entendimento da transferência de funções do governo central para os governos locais, enquanto uma estratégia político-administrativa para a prestação dos serviços públicos, tem fortes raízes nos teóricos da democracia liberal. Estes viam na proximidade entre cidadão e Estado diversos pontos favoráveis à salvaguarda dos interesses individuais face ao poder discricionário do setor público, ao mesmo tempo em que garantir-se-ia a maximização do interesse coletivo.

Em um ótica mais global, aqueles pensadores do século XIX, tal como Bentham e Mill, postulavam a adequação dos governos locais para o fortalecimento da educação política das pessoas, para a formação de lideranças e para a maior estabilidade no sistema político. Assim, estar-se-ia caminhando no sentido de criar condições para a preservação dos valores de igualdade e liberdade, base do regime político pretendido.

---

<sup>17</sup> Esta análise está baseada em Smith, B. **Decentralization: the territorial dimension of the State**. London, George Allen & Unwin, 1985.

Para que o sistema permanecesse em equilíbrio, seria necessário estar presente um governo eleito de forma a representar os interesses da sociedade,<sup>18</sup> e que fosse substituído periodicamente a fim de evitar que o Estado adquirisse espaço para ingerir na esfera privada.

Como a participação nas eleições no nível nacional tende a ser mais complexa e restritiva, a educação política proporcionada pelas oportunidades de votação para as instituições locais viabilizaria envolvimento do maior número de pessoas, seja como eleitores ou candidatos.<sup>19</sup> Neste processo, a comunidade com um todo passaria a identificar aqueles que efetivamente

---

<sup>18</sup> Em virtude das condicionantes históricas, não era enfatizada a participação popular para não se ter uma alteração na distribuição de poder. Quando ocorria a menção, como se verifica nos trabalhos de Mill, a expectativa era de que as camadas populares manifestar-se-iam em concordância com a classe média, protegendo o *status quo* reinante (MacPherson, C. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.)

<sup>19</sup> Para Mill, a forma ideal de governo seria aquela "em que a soberania - o poder supremo de controle em última instância - está investida na totalidade da comunidade; em que cada cidadão não apenas tenha voz no exercício dessa soberania última, mas seja, ao menos ocasionalmente, chamado a participar do governo mediante o desempenho de alguma função pública, local ou nacional." apud Macfarlane, L. **Teoria política moderna**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 232.



defendessem os ideais proclamados, além de difundir a discussão das ações do governo.

Até como derivação do raciocínio acima colocado, tem-se que o exercício das práticas da democracia liberal ao nível local influiria positivamente no treinamento de lideranças políticas. Isto porque, supunha-se, as habilidades adquiridas em cargos com responsabilidades menos complexas seriam etapas válidas para o desempenho de funções nos níveis de governo mais amplos.

O que as evidências indicam, porém, é que foi depositada excessiva expectativa nas instituições relacionadas às eleições, as quais não se corroboraram. Ao longo das últimas décadas, período em que o voto tendeu à universalização em grande número das sociedades ocidentais, tornou-se recorrente a abstenção nos pleitos, além das poucas transformações mais profundas advindas dos processos eleitorais. Ainda que o estudo das razões destes fenômenos não tenha lugar no presente trabalho,<sup>20</sup> deve ser reforçado que outros processos sociais, como a educação e a manifestação de entidades não governamentais, aparentam ser decisivos para a concretização da cidadania, visto que esta está longe de se encerrar no momento do voto.

Afora esta questão, a realidade tem demonstrado que a formação de lideranças não obedece à trajetória inexorável com início nas instituições locais para as nacionais. Tal não ocorre

---

<sup>20</sup> Sobre o assunto, ver Hirschman, A. **De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública**. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983.

pelo fato das lógicas e dinâmicas das diferentes esferas de governo serem bastante diferenciadas, tanto ao nível dos partidos quanto individual. Por conseguinte, não se sustenta o argumento de que a vivência política na esfera local constitua um aprendizado.

Como corolário do exposto, a presunção da estabilidade política a partir dos governos locais perde sua solidez. Logicamente até poderão existir exemplos, entretanto longe estarão de consubstanciar regras para os regimes políticos. Constituirão, antes sim, insumos para a reflexão mais abrangente do funcionamento das instituições, onde outras variáveis deverão estar contempladas.

Pode-se indagar, ainda, se em algum momento a relação estabelecida entre nível de governo e comportamento do sistema foi cabível. Isto porque é vital o esclarecimento sobre o que é considerado como estável em regimes políticos. Alguém poderia advogar, sem muita margem para contestação, que a experiência soviética de 1917 a 1990 apresentou fases "estáveis". Outros diriam que algumas federações onde acontecem levantes populares nas unidades locais não constituem sistemas "estáveis", a despeito da ordem que prevaleça na União. Logo, a mencionada correlação, quando adotada *a priori* e sem contextualização, é espúria. A sua verificação depende do modelo e das premissas assumidas pelo analista, inclusive para tornar factível o debate.

A temática da descentralização também foi abordada pelos teóricos da democracia liberal ao nível dos impactos diretos sobre os indivíduos, não se atendo apenas às repercussões

globais. Em específico, trataram de analisar a questão da igualdade política entre os cidadãos, a capacidade destes exercerem o controle sobre o aparato público e a viabilidade do Estado ofertar os bens e serviços efetivamente demandados pela população.

No primeiro item, a democracia liberal tem privilegiado uma vertente teórica que relaciona a situação de igualdade em função da possibilidade da maioria fazer valer a sua vontade, no mercado político, através de algum tipo de mecanismo, periódico e livre.<sup>21</sup> Neste enquadramento, o sufrágio universal é considerado um dos melhores instrumentos, uma vez que existe a premissa de que todo voto possui o mesmo valor. E, ocorrendo tal fenômeno na arena política local, melhor seria em função da proximidade, podendo os partidos políticos ofertarem os bens aos eleitores, os quais, dotados de comportamento racional, procurariam maximizar a sua utilidade segundo as preferências individuais.

A realidade, entretanto, mostra-se adversária de tais idéias. O fato mais notável que concorre para a distorção do modelo idealizado está na não consideração da variável poder. Esta, quando aparece, usualmente enaltece os aspectos favoráveis à sua desagregação, em decorrência da suposta transparência nas relações de poder local. Como isto não é a regra nas sociedades modernas, a aceitação da assertiva gera equívocos de interpretação, pois são desconhecidas, quando não desprezadas,

---

<sup>21</sup> Finer, S. **Governo comparado**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 70.

todas as intrincadas redes montadas para a defesa dos interesses das classes (inclusive da burocracia pública) hegemônicas. No embate entre as forças, perde validade a noção de igualdade política.

Com essa colocação, também fica em xeque a proposição que aceita o fortalecimento dos laços de controle do Estado nas mãos da sociedade civil ao nível local. No arcabouço teórico da democracia liberal, este fenômeno que retrata a relação Estado/Sociedade é denominado *accountability*, cujo termo não apresenta um paralelo na língua portuguesa.<sup>22</sup>

Em sua conceituação, é suposto que a instituição do federalismo, ao proporcionar menores áreas geográficas com representação política, cria condições para a manifestação dos valores e interesses espacialmente localizados. Tal ocorreria pela aglutinação das pessoas em torno de opiniões convergentes, as quais atuariam no sentido de defendê-las tanto nos processos eleitorais quanto, e principalmente, no cotidiano da vida política. Assim, a prática burocrática, seja por parte dos poderes legislativo, executivo ou judiciário, teria personificado no cidadão o seu fiscal permanente para todo e qualquer ato. Verifica-se, pois, o rebatimento dos ideais democráticos da nação ao nível do microcosmo social.

---

<sup>22</sup> Campos, A. "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?" **Revista de Administração Pública**, Vol. 24, Nº 2, 1990, p. 30.

Além desse caráter vinculado à possibilidade de acesso e influência na formulação e implementação das políticas públicas que os diferentes setores da comunidade teriam à disposição, a *accountability* ainda estaria relacionada à defesa dos maiores interesses comunitários frente às ingerências dos demais níveis de governo. De fato, este consiste em um dos alicerces do sistema de freios e contrapesos do governo democrata liberal, onde a ação do poder central necessita de mecanismos que a cerceiem, evitando a coação sobre as unidades federadas e locais.

Ambos os aspectos salientados, porém, sofrem severas restrições quando confrontados com a realidade. Em primeiro lugar, pela sensível tendência das oligarquias locais a assumirem o controle, direta ou indiretamente, da máquina pública e dos partidos políticos mais fortes. Em segundo, pelo fato destas mesmas oligarquias não raramente se submeterem aos ditames do governo federal em troca de benesses privadas.<sup>23</sup>

Conquanto esses fatores, não se deve negar totalmente a lógica da argumentação favorável à *accountability*. Indiscutivelmente, a proximidade entre o cidadão e a burocracia

---

<sup>23</sup> Dentre a vasta bibliografia sobre o tema, ver para o caso brasileiro Schwartzman, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1988, prefácio à terceira edição; Guerreiro Ramos, A. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983, cap. 6; e o clássico Leal, V. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 1978.

cria uma potencial possibilidade para a "proteção dos direitos do cidadão contra os usos (e abusos) do poder pelo governo como um todo, ou de qualquer indivíduo investido em função pública."<sup>24</sup> A efetivação, contudo, fica na dependência das características históricas que permeiam a relação público/privado de cada país, que poderão ou não favorecer o elemento democrático. Afinal, a correlação entre sistemas de governo e democracia é sempre um vir a ser.

Finalmente, o último ponto salientado favoravelmente à descentralização político-administrativa, pela ótica dos impactos nos indivíduos, faz menção à *responsiveness* – capacidade da provisão de bens e serviços pelo setor público em conformidade com a demanda. Aqui, os argumentos não são muito diferentes dos anteriores: a pequena distância entre a administração pública e as pessoas dá suporte para uma pressão mais intensa e eficaz sobre a primeira, indicando o *mix* adequado de produtos a ser por ela ofertado.

A obtenção desse adequado fornecimento é relativamente mais complexa nas nações com grande extensão territorial e/ou forte diversidade cultural. Em tal contexto, a formulação de políticas centralizadamente tende a homogeneizar as diferenças regionais, reduzindo a eficiência e a eficácia da ação pública. Portanto, a atuação de forma compartilhada entre esferas de governo permitiria que algumas unidades fizessem a mediação entre os imperativos nacionais e as necessidades locais.

---

<sup>24</sup> Campos, A. op. cit. p. 33

Ainda que o arranjo resultante implique em uma dinâmica político-organizacional sofisticada, o raciocínio desenvolvido é de difícil contestação. Sem embargo, quando se têm presente as inúmeras variáveis que a era moderna traz ao cotidiano, fica inviável aceitar a factibilidade de um agente onisciente e permeável às diferentes demandas. Além disto, as próprias funções públicas, seja de regulação ou de execução, requerem uma capacidade de coordenação de políticas extremamente aprimorada. Pensar tal responsabilidade em um ambiente centralizado consiste uma temeridade, para se dizer o mínimo.

Não deve ser esquecido que, para a efetivação da *responsiveness* em termos teóricos, é exigida a distribuição equitativa do poder. Caso contrário, as ressalvas apontadas para a *accountability* - grupos hegemônicos direcionando políticas, cooptação etc. - também serão válidas. Então, os aspectos positivos relacionados aos canais de comunicação direta entre cidadão e burocracia desaparecerão, dando margem, antes sim, a governos populistas e discricionários.

### 1.3 A análise econômica na visão normativa<sup>25</sup>

As contribuições recentes e mais marcantes para a teorização dos processos de descentralização a partir de perspectivas ortodoxas têm origem na denominada escola da *Public Choice*, com influência basicamente norte-americana. No plano das implicações econômicas, o trabalho de Oates<sup>26</sup> representa um marco nos estudos desenvolvidos, seja pela capacidade de sistematização de outros autores seja pela clareza na exposição.

Em sua análise, a descentralização do setor público em diferentes esferas de governo possibilita que o volume de consumo dos bens públicos esteja atado às preferências dos indivíduos, garantindo a eficiência econômica na alocação dos recursos. Além deste aspecto, as pressões sobre os níveis de governo advindas da concorrência mútua atuam no sentido de induzi-los a modificar as técnicas de produção, objetivando o fornecimento de bens de melhor qualidade e de menor custo. Para tanto, pode-se inferir que outro resultado também seria o aperfeiçoamento do processo de

---

<sup>25</sup> A temática econômica é matéria específica dos capítulos seguintes. Este item objetiva apenas ressaltar os pontos mais gerais sobre as implicações fiscais em regimes descentralizados, segundo a visão da teoria da *Public Choice*.

<sup>26</sup> Oates, W. **Fiscal Federalism**. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.



tomada de decisão governamental, o qual deveria estar apto a identificar as demandas e tecnologias adequadas.<sup>27</sup>

Em texto já clássico, Musgrave e Musgrave<sup>28</sup> desenvolvem uma completa e abrangente visão da problemática relacionada à divisão de competências entre esferas governamentais, salientando as implicações sobre as principais funções fiscais - alocação, distribuição e estabilização.

Em termos dos aspectos alocativos, esses autores asseveram que, de acordo com a teoria dos bens públicos, a incidência espacial de suas repercussões determina a necessidade de diferentes jurisdições fiscais. Ou seja, "cada jurisdição deve fornecer aqueles serviços cujos benefícios ocorrem dentro dos seus limites, e cada uma delas deve utilizar apenas aquelas fontes de financiamento que permitirão a internalização dos custos."<sup>29</sup>

A assertiva coloca em pauta a relevante discussão sobre o nível ótimo da abrangência da esfera pública, que deverá ser adotada na descentralização político-administrativa para permitir a eficiência econômica e a equidade fiscal. Neste porém, surge o agravante de como tratar as variações interpessoais, tanto aquelas atinentes às preferências individuais quanto ao estrato

---

<sup>27</sup> Ibid p. 13.

<sup>28</sup> Musgrave, R. & Musgrave, P. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo, Ed. Campus/Ed. Universidade de São Paulo, 1980.

<sup>29</sup> Ibid p. 532.

de renda. Isto porque, pelo lado da eficiência, afetam a composição desejada na alocação entre bens público e privados, e pela vertente da equidade interferem na própria capacidade contributiva para remunerar a produção dos bens e serviços públicos.<sup>30</sup>

Pelo enfoque da *Public Choice*, porém, os fatores não configuram maior empecilho, pois a solução encontra-se na mobilidade das pessoas,<sup>31</sup> as quais procurarão residir em núcleos que agreguem indivíduos com espectro de valores e rendas (e, conseqüentemente, demandas) convergentes.

Disso deriva-se que tais unidades locacionais serão, provavelmente, de reduzida magnitude e em grande número. Entretanto, sem entrar no mérito da plausibilidade da premissa, o que poderia antepor críticas ao arcabouço teórico, a opção apresenta a severa restrição de economia de escala. Poderiam ser verificadas as situações:

"1. Economias de escala que surgem no caso de um bem público puro quando o número de beneficiados é aumentado enquanto o nível do serviço é mantido constante.

---

<sup>30</sup> Ibid pp. 536-537.

<sup>31</sup> Longo, C. "Considerações sobre a distribuição de encargos e de receitas entre as esferas de governo" **in** C. Eris; A. Montoro Filho; J. Savasini; D. Kadota; N. Zagha; C. Longo; M. Pinto **Finanças Públicas**. São Paulo, FIPE/ Pioneira, 1983, p. 155.

2. Economias ou deseconomias de escala que aparecem no caso de um bem público puro se o nível do serviço é elevado enquanto o número de beneficiados é mantido constante.

3. Economias ou deseconomias de escala que aparecem (devido ao fenômeno de congestionamento) em função de alterações de beneficiados enquanto o nível do serviço é mantido constante."<sup>32</sup>

Oates chega afirmar que a melhor divisão de responsabilidades entre níveis de governo para produzir bens e serviços dificilmente resultará da exata correspondência entre produtor/beneficiado justamente pela presença de externalidades. Por sinal, em muitos casos "the government that provides a particular public good will not include in its jurisdictions all those who benefit from the good, and in other instances, the jurisdiction may include individuals whose welfare is independent of outputs of the good within that jurisdiction. Both situations are likely to involve some inefficiencies in patterns of resource use."<sup>33</sup>

Conclui-se, portanto, que a estrita mensuração do tamanho ótimo das jurisdições descentralizadas recai mais em uma problemática histórico-cultural das tradições políticas das nações, do que em uma discussão acerca das variáveis econômicas.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Musgrave & Musgrave, op. cit. p. 538.

<sup>33</sup> Oates, W. op. cit. pp. 52-53.

<sup>34</sup> Smith, B. op. cit. p. 34. Este realça, ainda, que "the natural growth of local government systems reflect the past interests of dominant classes who have continuing interest in the kind of

Estas, antes sim, representam componentes auxiliares para as propostas técnicas e decisões políticas.

No que concerne aos impactos nas políticas de caráter redistributivo, a instalação de governos regionais e locais, diferentemente das reverberações sentidas pelas medidas alocativas, traz em seu bojo novas preocupações essencialmente para o nível central.

Com a vigência de múltiplas realidades, onde, por pressuposto, as pessoas tendem a agregar-se em função de valores e renda distintos, surge como imprescindível a utilização de mecanismos de compensação. Assim, no longo prazo poder-se-iam idealizar cenários mais eqüitativos no espaço nacional.

Logicamente, aos governos locais não deve ser subtraído o dever de atuar no propósito de dinamizar sua economia e incrementar a renda de seus cidadãos, até porque "the openness of local economies and the scarcity of the policy instruments at the disposal of their governments may afford little scope for independent local redistributive policies, but local government actions may nonetheless constitute an important part of overall national policy. Indeed, whether and how local governments deliver basic services, and how such services are financed, may

---

fragmentation recommended by the public choice theorists." (p. 35).

have more direct impact on the level of well-being of poor people than many more grandiose national policies."<sup>35</sup>

Nesse intento, o receituário ortodoxo privilegia a eliminação das restrições à livre mobilidade dos fatores de produção, atraindo o investimento e o fluxo de mão de obra. De qualquer forma, este perfil de política exige, necessariamente, algum grau de coordenação com as medidas instituídas pelas demais regiões e nível central. Como o responsável final pela função de coordenação é esse último nível, conclui-se pela predominante complementariedade do papel das unidades locais.

A argumentação anterior pode ser estendida às repercussões que atingem os programas de estabilização, quando da ocorrência de mais de uma jurisdição político-administrativa. Isto porque as políticas monetária e fiscal são eficazes, para o objetivo de estabilização, quando envolvem todas as unidades governamentais. Caso contrário, como as relações econômicas funcionam tal e qual vasos comunicantes, a mudança de comportamento de variáveis em um local irá, inexoravelmente, influenciar as decisões de todos os agentes econômicos e não só dos residentes. Por conseguinte, a dinâmica a ser instaurada poderá criar vetores que anularão qualquer efeito vislumbrado pelo poder público.

---

<sup>35</sup> Bird & Miller apud Bird, R. "Intergovernmental finance and local taxation in developing countries: some basic considerations for reformers." **Public Administration and Development**, Vol. 10, N° 2, 1990, p. 279.

Além do mais, a gestão fiscal exige freqüentemente que se incorra em déficits a fim de se obterem alternativas de financiamento,<sup>36</sup> tanto para suprir necessidades usuais quanto, principalmente, em períodos que imponham medidas estabilizadoras. Tendo em vista a maior facilidade para a autoridade central captar empréstimos no mercado de capitais, emitir títulos ou mesmo conseguir financiamento através da expansão monetária, a ela caberá a coordenação destas políticas entre as diferentes esferas de governo, evitando contradições.

Esses apontamentos sobre as conseqüências da descentralização nas funções fiscais levam a concluir um último fenômeno de extrema relevância para o entendimento dos aspectos econômicos envolvidos: a necessidade de transferências financeiras intergovernamentais, dada a perspectiva da impossibilidade de uma solução ideal.<sup>37</sup>

De fato, tal mecanismo possibilita uma estrutura para ajustamentos e realocações decorrentes de transformações nas condições da realidade, cumprindo uma política tipo *second best*

---

<sup>36</sup> Estes déficits só serão inflacionários se o governo não conseguir gerar receitas ou apresentar dificuldades para acessar outras fontes de financiamento na época do vencimento (Guimarães, P. "Déficit público: revisão de um debate inacabado." **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 32, N° 1, 1992, p. 47).

<sup>37</sup> O tratamento formal sobre transferências pode ser encontrado, por exemplo, em Oates op. cit. capítulo 3 e em Musgrave & Musgrave, op. cit. capítulo 29.

para os problemas de eficiência e eqüidade na alocação de recursos, com forte participação, ainda, na consecução dos objetivos de estabilização macroeconômica e de redistribuição de renda.

Dentre as dificuldades ressaltadas para a alocação de recursos, as transferências são apontadas como uma alternativa para compensar o extravasamento de benefícios entre as unidades governamentais, uma vez que é impraticável a definição de tamanhos ótimos. Ou seja, aquelas localidades que arcam com custos de ações cujas influências irradiam positivamente para outras áreas, como por exemplo controle fito-sanitário, educação etc., e que contam apenas com o esforço fiscal próprio, poderão receber compensações do nível central. Logo, terão condições de, por um lado, manter a prestação do bem ou serviço, já que é de interesse supralocal e, de outro, garantir a eqüidade entre seus membros face aos residentes nas demais áreas.

Outra finalidade para recorrer às transferências está contida na possível decisão do governo central em garantir o fornecimento de determinados bens ou serviços, em termos de qualidade e quantidade, para toda a população residente no país. Portanto, na presença de bens (e serviços) meritórios,<sup>38</sup> será cabível a participação de subvenções para a certeza de sua produção. Por este caminho, estar-se-á atuando não só no sentido de interferência no processo alocativo, mas também na própria

---

<sup>38</sup> Conforme o sentido difundido por Musgrave (Musgrave & Musgrave, op. cit.)

distribuição do bem-estar. Quando se recorda que este tipo de acontecimento dá-se em torno de atividades como a educação, saúde, segurança e alimentação, tem-se um parâmetro da sensibilidade que permeia o assunto.

As transferências também podem colaborar para igualar as posições fiscais das diversas localidades. Como as condições de arrecadação e os imperativos de despesa não obedecem uma distribuição ótima, dado que a conformação territorial é estabelecida historicamente, o governo central pode optar por influenciar as características locais para preservar a eficiência e a equidade entre jurisdições, e mesmo viabilizar a existência de estados e municípios sem condições fiscais de sobrevivência.

Do exposto, verifica-se que é depositada uma grande importância por essa escola de pensamento econômico no papel das transferências. Inegavelmente, os propósitos elencados dão sustentação para a previsão deste tipo de mecanismo na lógica do sistema elaborado. Cabe ressaltar que as dificuldades operacionais são muitas, o que de certa forma é reconhecido pelos autores nela representados. Estes, no entanto, pouco frisam que as transferências podem configurar um poderoso instrumento de coação nas mãos do governo central.<sup>39</sup> Quando o fazem, imputam a responsabilidade às distorções presentes no mundo real, mas que

---

<sup>39</sup> Smith, B. op. cit. p. 36. O problema da coação perfaz um dos pontos mais críticos na estrutura de transferências, sendo tratado com mais detalhes no próximo capítulo.



não estão na construção do modelo teórico. Infelizmente, a regra tende a contrastar com o imaginário acadêmico.

#### **1.4 O Banco Mundial e a descentralização**

Ao longo da experiência do Banco Mundial, a temática da descentralização político-administrativa somente ganha destaque no início da década de 80, com a publicação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial em 1983.<sup>40</sup> É certo que o assunto usualmente permeou as políticas e projetos da instituição, visto que seria incompleta a discussão sobre propostas de intervenção na economia sem considerações a respeito. Até por isto, o Banco tem em sua estrutura áreas voltadas especificamente para o estudo dos arranjos institucionais alternativos, como por exemplo o Public Sector Management Issues. Há que se notar, porém, que a inserção das preocupações em torno do tema em sua agenda de prioridades era modesta até 1983, para afirmar-se o mínimo. A partir da divulgação do relatório citado, tornou-se relevante a análise dos processos de implementação das políticas públicas, para verificarem-se os reais impactos e óbices enfrentados pelos empréstimos concedidos.

Cabe ressaltar que a tendência então iniciada foi eclipsada pelos reflexos da crise da dívida externa dos países do Terceiro Mundo, em especial Brasil, México e Argentina, logo no

---

<sup>40</sup> World Bank **World Development Report 1983**. New York, The World Bank and Oxford University Press, 1983.

ano seguinte, quando não imediatamente. De fato, o Banco sofreu ríspidas críticas por atentar para a dimensão gerencial no desenvolvimento justamente quando a ruptura no cenário internacional já era manifesta. Para alguns analistas, a contribuição deveria ter sido mais no sentido de aventar as possíveis soluções para as relações entre devedores e credores, do que tratar do papel da gestão no desenvolvimento. De qualquer forma, o que se verificou na prática subsequente foi o foco preferencial sobre os novos condicionantes que dominavam as relações financeiras internacionais.

Assim, boa parte das propostas constantes no relatório de 1983 são deslocadas de cena, obtendo algum destaque no discurso oficial mais recentemente, quando do debate sobre a governança nos países em desenvolvimento, realizado na Conferência Anual do Banco Mundial sobre Economia do Desenvolvimento, em abril de 1991.<sup>41</sup> Entretanto, na prática das negociações de projetos e programas, notadamente na área social,<sup>42</sup> já se verificava a reintrodução das preocupações com a gestão local.

---

<sup>41</sup> World Bank **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics**. Washington, D.C., The World Bank, 1991.

<sup>42</sup> A análise da descentralização como um caminho para a melhor prestação dos serviços sociais, afora as questões políticas e econômicas, possui inúmeros adeptos (por exemplo, O'Connor, J. **The fiscal crisis of the State**. New York, St. Martin's Press, 1973).

Tendo em vista as transformações observadas nas modalidades de empréstimo da instituição, é mister recuperar a lógica da argumentação explicitada há quase 10 anos e desenvolvida em textos posteriores, para compreender-se o posicionamento atual.

A estratégia de descentralização colocada em 1983 surge no contexto de reformulação da administração pública, necessária para a obtenção de um desempenho mais eficiente do aparato governamental. Na visão do Banco Mundial, os caminhos do desenvolvimento em diversas nações trouxeram um agigantamento extraordinário na participação do Estado na economia, o que prejudicaria a utilização dos recursos disponíveis. Em tal situação, a descentralização configuraria uma medida para tornar as empresas e burocracias públicas mais sintonizadas com a clientela e ainda capazes de estabelecer uma conexão eficiente entre *inputs* e *outputs*.<sup>43</sup>

Na precisa exposição de Murray,<sup>44</sup> o desenrolar da proposta está calcado essencialmente no êxito da pressão dos instrumentos de mercado, que sinalizariam aos agentes o comportamento a ser adotado. Para evitar distorções nas expectativas, conclui-se que por trás das recomendações estaria a concepção de um setor público de diminutas proporções, para superar a limitada capacidade gerencial do corpo técnico, a corrupção, as demandas exclusivamente políticas e a ausência de

---

<sup>43</sup> World Bank **World Development Report 1983**, p. 123.

<sup>44</sup> Murray, op. cit. p. 292.

competição. Somente assim as agências estatais teriam condições para realizar a coordenação das funções públicas com razoável eficiência.<sup>45</sup>

Essa coordenação não deve ser confundida com as propostas de planejamento largamente difundidas no pós-guerra, em pleno efervescer da Teoria do Desenvolvimento Econômico. A descentralização aparece exatamente como contraste àquelas idéias, até como consequência das falhas do planejamento central, negando o arbítrio e a capacidade cognitiva das estruturas centralizadas para o tratamento das complexas facetas que o desenvolvimento traz consigo. A assertiva pode ser corroborada a partir da ampla análise que Rondinelli,<sup>46</sup> consultor do Banco e um dos principais estudiosos sobre a descentralização, empreendeu sobre as experiências vivenciadas pelos países do Terceiro Mundo, em particular quando salienta as razões indutoras para a opção

---

<sup>45</sup> World Bank **World Development Report 1983**, p. 120.

<sup>46</sup> Rondinelli, D. "Government decentralization in comparative perspective: theory and practise in developing countries." **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 42, Nº 2, pp. 133-145, 1981. As conclusões principais deste trabalho, aqui retomadas, foram resumidas pelo próprio autor em Rondinelli, D. & Cheena, G. "Implementing decentralization policies: an introduction" in D. Rondinelli & G. Cheena ed. **Decentralization and Development**. Beverly Hills, Sage Publications, 1983, pp. 14-17.

pela descentralização. O autor verificou que os *policy makers* defendiam que:

- 1- a descentralização romperia com os empecilhos enfrentados pelo planejamento centralizado, à medida que estaria contando com o trabalho de técnicos diretamente relacionados com a realidade local. Poder-se-iam então adequar as propostas às peculiaridades regionais e locais, evitando a resistência dos segmentos sociais;
- 2- a descentralização possibilitaria a simplificação dos procedimentos envolvidos no planejamento, controle e avaliação, já que a autonomia relativa dos níveis de governo redefiniria as necessidades de informação. Logo, as relações intergovernamentais possuiriam filtros objetivando o não "congestionamento" nos níveis imediatamente superiores;
- 3- a permanência do corpo técnico nas localidades viabilizaria canais de informação mais fidedignos;
- 4- as políticas públicas emanadas do governo central seriam mais difundidas ao longo de todo o território e com mais chances de êxito, desde que abarcassem as demandas locais e grangeassem o apoio da comunidade;
- 5- a descentralização poderia propiciar a contribuição de diferentes grupos que de outra forma seriam esquecidos ou desprezados pelo planejamento centralizado;
- 6- a descentralização induziria o desenvolvimento de capacidades técnicas e políticas dos governos locais e mesmo das instituições privadas, visto que habilitar-se-iam a exercer as funções transferidas;

- 7- a própria eficiência do governo central seria aperfeiçoada em razão da nova divisão de tarefas que o liberaria para realizar aquelas atividades que apresentassem vantagens comparativas;
- 8- também a efetividade do nível central poderia ser melhorada através da coordenação inter e intragovernamental. Este consistiria um dos principais ganhos para o setor público dos países do Terceiro Mundo, onde as iniciativas das políticas públicas dificilmente atingem os pretensos beneficiários;
- 9- estruturas descentralizadas seriam mais permeáveis à participação dos cidadãos, contribuindo para o êxito da *accountability*;
- 10- ao criar diferentes núcleos de poder, com espaço de participação direta dos interessados ou mesmo com canais de pressão indiretos, a descentralização poderia vir a ser uma estratégia de rompimento das alianças locais tradicionais, favorecendo uma nova dinâmica política;
- 11- a descentralização teria o potencial de inovação mais acentuado justamente pelo contato com a realidade, pressionando a burocracia a dar respostas à demanda com novos arranjos organizacionais e processuais (*responsiveness*);
- 12- as lideranças locais poderiam adquirir instrumentos político-gerenciais para a prestação e controle dos serviços públicos em sua região, garantindo a incorporação de maior número de pessoas no conjunto beneficiado;
- 13- esse envolvimento da diversidade de interesses dos segmentos sociais passaria a ser um fator positivo na garantia da

estabilidade política, com o exercício pleno das garantias democráticas;

14- por fim, os sistemas descentralizados proporcionariam o desafogo no processo decisório, liberando recursos e otimizando o seu uso. Com isto, a produção de bens e serviços públicos poderia ser incrementada.

A descentralização é considerada, como se depreende dos objetivos acima citados, um movimento de transferência tanto do planejamento como do processo decisório e da autoridade administrativa, por parte do governo central para as outras unidades governamentais. Estas, por sua vez, podem adquirir muitas nomenclaturas em consequência da diversidade organizacional encontrada entre os países membros do BIRD. Em um trabalho muito influente em sua época, Maddick discriminou as seguintes divisões:

"a) área - divisão geográfica de um país unitário (ou Estado) e na qual funciona o nível de administração situado imediatamente abaixo do governo central.

b) subárea - divisão da área.

c) distrito - território da autoridade local.

d) subdistrito - divisão do distrito, usado para fins administrativos ou eleitorais pela autoridade local.

e) aldeia - um ou mais grupos de residência, que, isoladamente ou em combinação com outras aldeias, constituem um subdistrito (ou, se muito populoso, um distrito).

f) bairros - partes da localidade urbana que, em conjunto, constituem um subdistrito.

- g) governo local - sistema de autoridades locais.
- h) autoridade local - subunidade de governo, controlada por um conselho local, autorizado pelo governo central a aprovar posturas de aplicação local, lançar tributos locais ou convocar mão de obra e que, dentro de limites especificados pelo governo central, pode adaptar a política aprovada às necessidades locais.
- i) agência de campo - qualquer subordinação de ministério, departamento ou órgão administrativo que opera fora da sede.
- j) desenvolvimento comunal<sup>47</sup> - processos através dos quais os esforços do próprio povo são fundidos com os das autoridades governamentais e que visam ao melhoramento econômico, social e cultural das comunidades, a integrá-las na vida da nação e a dar-lhes meios de contribuir plenamente para o progresso nacional."<sup>48</sup>

Para o presente propósito, todavia, mais do que discorrer sobre as diferentes tipologias, vale ater-se à dinâmica que o processo de descentralização incorpora. Ao ser focada esta dimensão, depara-se com peculiaridades que dão significados distintos aos processos que procuram redefinir as relações

---

<sup>47</sup> Neste nível estariam incluídas as importantes organizações não governamentais (ONG's), que vem recebendo um tratamento especial do Banco e demais instituições de cooperação técnica internacional. Ver World Bank **How the World Bank works with nongovernmental organizations**. Washington, D.C., The World Bank, 1990b.

<sup>48</sup> Maddick, H. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Forense, 1966, pp. 35-36.



intergovernamentais. Aí, torna-se vital a clareza dos conceitos utilizados a fim de evitar interpretações equivocadas.

A literatura disponível é bastante pródiga quando reforça que a descentralização pode abordar desde a autorização para a execução de alguma atividade até a completa responsabilização para o planejamento, decisão e implantação. Observa-se que uma vertente teórica opta por distinguir como descentralização apenas aqueles processos que envolvem a efetiva transferência dos núcleos de poder, e não "mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente."<sup>49</sup> Neste caso, ter-se-ia pela frente uma iniciativa de desconcentração, que pode ser interpretada como "uma adaptação técnica de descentralização; trata-se apenas de uma melhor repartição do trabalho e do poder central e dos agentes de execução, mas não possibilita uma verdadeira autonomia administrativa"<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Lobo, T. "Política social e descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL pós-1985" **in** MPAS/CEPAL **Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Brasília, MPAS/CEPAL, 1989, p. 484.

<sup>50</sup> Felicíssimo, J. "Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil." **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 32, Nº 1, 1992, p. 11. Ver também Palma, E. "Uma visão política da descentralização." **Revista Econômica do Nordeste**, Vol. 15, Nº 2, pp. 223-247, 1984; Lobo, T.

Outra corrente, mais identificada com os pressupostos da democracia liberal, também afirma que o conjunto em que se inserem as opções para a transferência de funções não é uno. Pelo contrário, pode compreender a desconcentração, a delegação para agentes da administração pública descentralizada, a devolução para os governos locais e a atribuição de funções para entidades não governamentais.<sup>51</sup> Apesar disso, os autores aí alinhados pressupõem que todos os casos são variantes da descentralização.<sup>52</sup> Logo, não é errado, e também não existem necessariamente implicações ideológicas, quando a descentralização é intitulada desconcentração. Naturalmente cada situação deve ser bem caracterizada para que as vertentes teóricas possam estabelecer o debate.

---

"Descentralização: uma alternativa de mudança." **Revista de Administração Pública**, Vol. 22, Nº 1, pp. 14-24, 1988; Wunsch, J. "Sustaining Third World infrastructure investments: decentralization and alternative strategies." **Public Administration and Development**, Vol. 11, Nº 1, pp. 5-23, 1991.

<sup>51</sup> Rondinelli, D.; Nellis, J.; Cheena, G. "Decentralization in developing countries: a review of recent experience." **World Bank Staff Working Paper Nº 581**, 1983.

<sup>52</sup> Opinião compartilhada por Vieira, P. **Em busca de uma teoria de descentralização**. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1971.

A segunda postura apresentada é aquela que o Banco Mundial introduz em seus trabalhos. Entretanto, a instituição frisa basicamente a desconcentração, devolução e delegação, inserindo nesta última a transferência de competências para as organizações não governamentais.<sup>53</sup>

A desconcentração é definida pelo Banco como a transferência de recursos e da autonomia decisória das instâncias centrais para outras áreas do próprio governo central. Certamente este não é o significado mais corrente, sendo a concepção prevalecente aquela que sublinha a manutenção do poder no nível central quando da desconcentração. O raciocínio que permeia a posição baseia-se na hipótese de que o repasse de responsabilidades administrativas já perfaz o passo fundamental para futuros avanços, tendo sim reflexos positivos para o desenvolvimento.

Uma das formas mais estudadas de desconcentração é a administração de sistemas de agências de campo vinculadas aos organismos centrais.<sup>54</sup> Como esta alternativa traz alguma divisão do poder decisório, notadamente para adequar os programas globais às especificidades locais, reside aí a expectativa de que os objetivos sejam alcançados com mais eficiência. Smith aponta como aspectos favoráveis da *field administration* a possibilidade de acesso rápido que a clientela passa a possuir sobre as agências públicas, e a capacidade que o próprio Estado adquire de

---

<sup>53</sup> World Bank **World Development Report 1983**, p. 120.

<sup>54</sup> Smith, B. op. cit. cap. 8 e Maddick, H. op. cit. cap. 4.

supervisionar a coordenação de políticas pela burocracia, seja para o controle da máquina ou dos impactos advindos.<sup>55</sup> Assim, esta modalidade confere um meio para o exercício da *accountability* e da *responsiveness*, mas também pode-se transformar em um influente mecanismo de controle e coerção sobre a população dada a inserção privilegiada do administrador de campo na sociedade local e os recursos por ele manipulados.

No caso da devolução, os atores participantes são os diferentes níveis autônomos de governo, com as denominações que possam receber - municípios, governos locais etc. Consiste, portanto, no arranjo que embasa aquelas estruturas político-administrativas onde, em tese, não existem hierarquias, linhas de autoridade ou controle direto (federalismo, por exemplo). Os governos locais têm suas fronteiras bem definidas, assim como recursos para fazer frente às suas prioridades, atuando em sintonia com o governo central nas oportunidades em que os interesses são convergentes.

Tal como se dá com os conceitos de descentralização e desconcentração, alguns autores consideram a devolução um fenômeno distinto.<sup>56</sup> Um dos motivos para as divergências ocasionadas pela tipologia está na relativa estabilidade de algumas democracias ocidentais, que não permite grandes alterações na divisão de competências entre esferas de governo. Como o Banco possui sólida tradição nos países africanos e

---

<sup>55</sup> Ibid pp. 144-147.

<sup>56</sup> Sherwood, F. apud Rondinelli & Cheena op. cit. p. 23.

asiáticos, estando desenvolvendo projetos em regiões de independência recente, surgem reivindicações, ou propostas do seu próprio corpo técnico, de medidas para estabelecer arranjos inovadores nas estruturas administrativas. Tendo em mente que as organizações coloniais eram autoritárias, não é raro ocorrerem propostas de espaços de poder local ou regional, até na tentativa de recuperar valores e tradições sepultados pela dominação contemporânea.<sup>57</sup> Desta forma, é cabível considerar a devolução uma estratégia de descentralização, embora com o alerta de que os empecilhos para o seu funcionamento são mais sérios para as jovens nações democratas do Terceiro Mundo.

A delegação já se caracteriza por comportar a transferência de poder e autoridade administrativa para organizações que não fazem parte da administração pública direta, tais como empresas públicas, agências regionais de desenvolvimento e mesmo ONG's. As primeiras situações referem-se à conhecida tendência de criação de entidades da administração indireta após a Segunda Guerra Mundial. Tendo por paradigma a experiência americana empreendida no Vale do Tennessee, imaginou-se durante um longo período que o desempenho de agências não subordinadas às regras convencionais seria melhor. Em muitos países as expectativas formuladas não se concretizaram, existindo, antes sim, a autonomização e conseqüente perda de

---

<sup>57</sup> Ver Fundap **Países africanos de língua oficial portuguesa: reflexões sobre história, desenvolvimento e administração**. São Paulo, Fundap, 1992.

controle e planejamento na esfera pública.<sup>58</sup> Ainda assim, o modelo pode ser revitalizado, desde que sedimentado em novas bases, como demonstra o exemplo francês de contratos de gestão.<sup>59</sup>

As novas oportunidades para delegação, no entanto, tendem a ocorrer sob a forma de concessão para organizações não governamentais, ou mesmo para o setor privado via privatizações. Os laços com as ONG's envolvem interesses não lucrativos, onde algum segmento da sociedade dispõe de estrutura para gerenciar a provisão de bens e/ou serviços públicos. A estratégia de descentralização através da privatização, em contraste, faz parte da agenda que pretende reduzir a intervenção do Estado em áreas passíveis de serem lucrativas pois, se em um primeiro momento era vantajosa a produção pública, nos dias atuais isto não seria válido.

Naturalmente todas essas possibilidades, sejam do objeto sejam da estratégia, estão sujeitas ao cenário político, institucional e econômico em que as ações são desenvolvidas. Para proceder a avaliação do alcance dos resultados concretos, um

---

<sup>58</sup> Boschi, R. & Diniz, E. "Burocracia, clientela e relações de poder: um modelo teórico." **Dados**, Vol. 17, 1978, pp. 104-105 e Harris, R. "Centralization and decentralization in Latin america" **in** Rondinelli & Cheena op. cit. pp. 186-191.

<sup>59</sup> Hardy, V.; Towhill, B.; Wolf, A. "La responsabilisation comme strategie de modernisation." **Revue Politique et Management Public**, Vol. 8, N° 3, 1990.

trabalho interno do Banco<sup>60</sup> discute critérios que fornecem parâmetros dos resultados da divisão de responsabilidades entre as esferas de governo.

Coerentemente com os dogmas da democracia liberal que embasam o seu modelo, um conceito chave para o discernimento do êxito da descentralização é o grau de *accountability* obtido. Por pressuposto, para que o nível local ou regional possa ser cobrado pelos cidadãos, é vital que disponham de autonomia financeira e administrativa. A partir daí, as pessoas, bem como os demais níveis de governo, terão condições de reivindicar informações transparentes e periódicas no desempenho das novas funções.

Esse incremento na *accountability*, segundo posicionamento do Banco,<sup>61</sup> pode decorrer da informação das contas públicas e do fortalecimento das entidades responsáveis pela auditoria dos organismos públicos.<sup>62</sup> Paralelamente, no entanto, o governo deveria pressionar a burocracia através de instrumentos de controle para evitar o absenteísmo e a má versação do recurso

---

<sup>60</sup> Campbell, T. "Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management." **Regional Report Nº 5**. Washington, D.C., The World Bank, LAT Regional Studies Program, 1991.

<sup>61</sup> World Bank **World Development Report 1983**, p. 120.

<sup>62</sup> Na análise de Serra, a nova constituição abre espaço para que a fiscalização dos atos públicos consiga ir além dos aspectos formais da legislação (Serra, J. "A Constituição e o gasto público." **Planejamento e Políticas Públicas**, Nº 1, 1989, p. 97).

público. Neste último ponto, o Banco frisa a reforma dos procedimentos orçamentários na direção de dar maior autonomia aos funcionários, mas também criando mecanismos de responsabilização.

Outro aspecto relevante para avaliar a descentralização diz respeito à eficiência encontrada na prestação dos serviços. Por um lado, o nível de governo deve ser questionado sobre os custos incorridos na produção; caso estes sejam reconhecidamente díspares, o poder público deverá demonstrar que realmente está habilitado a receber os novos encargos e que medidas adotará para não onerar desnecessariamente o contribuinte. Caso não consiga, o grau de eficiência estará retratado na maior participação do setor privado.

Por outro lado, a eficiência também deverá ser verificada no nível de preços, pois a sua distorção poderá significar a escolha equivocada da cesta de produtos. Nas situações em que os preços não refletirem os custos, estar-se-á diante da transferência forçada de rendas entre classes sociais, dado que alguém inevitavelmente arcará com o ônus. Logo, a recuperação de custos deve ser almejada, reforçando mais uma vez que a descentralização deve obedecer os indicadores de mercado para a maximização da utilidade.<sup>63</sup>

O último critério procura mensurar os impactos nas pessoas e regiões com diferentes níveis de renda, determinando se

---

<sup>63</sup> "Government may be decentralizing as a way of obtaining the greater efficiency that is possible with market mechanisms." World Bank **World Development Report 1983**, p. 122.



as alterações privilegiaram ou não a melhor equidade. A sua razão de ser deriva da conhecida concentração de renda nos países subdesenvolvidos, a qual não deve ser agravada pelas políticas públicas; pelo contrário, necessita ser minimizada.

A conclusão que o Banco chega sobre as experiências de descentralização informa que o resultado final é significativamente positivo, desde que se observem algumas condições. Em primeiro lugar, é preciso que o governo esteja estável e forte pois a debilidade no nível central obstaculiza a difusão do poder. Ainda assim, a estratégia escolhida deve ser incremental, iniciando em pequena escala e sem complexas interrelações. Com isto, as unidades locais podem contribuir e aprimorar as aptidões para as novas funções, bem como permite que o público participe do processo.

Percebe-se então que uma premissa fundamental é a definição clara e transparente da responsabilidade dos participantes, incluindo encargos e recursos. De outra forma, a *accountability* não irá prevalecer e as pessoas e lideranças locais frustrar-se-ão.

Em uma sistematização mais ampla, Rondinelli *et al.*<sup>64</sup> revisam exatamente as dificuldades e cuidados que podem ser tomados para superá-las. Os autores reforçam que os objetivos da descentralização devem ser, como condição *sine qua non*, muito bem explicitados para não gerar interpretações equivocadas das intenções que movem o governo. Isto não ocorrendo, os agentes

---

<sup>64</sup> Rondinelli, D.; Nellis, J.; Cheena, G. op. cit.

sociais ficam sem balizamento, atuando ao sabor das impressões. O fracasso adquire, por conseguinte, probabilidades bastante elevadas.

Ao lado da clareza nos objetivos pretendidos, é vital o dimensionamento das reais capacidades técnicas, políticas e gerenciais das unidades governamentais. Obviamente isto não deve ser utilizado como argumento para a manutenção da gestão centralizada, e sim como condicionante de um processo amplo e complexo, a ser carreado em fases interdependentes e nunca em uma só empreitada.

A proposição anterior também se presta para evitar o choque, logo em um primeiro momento, das diferentes facções com opiniões e propostas de caminhos a serem seguidos. Requer-se, portanto, o mapeamento dos atores, sejam dos governos locais quanto da própria burocracia central, a fim de estabelecer os vetores a favor e/ou contrários ao programa.

Também as implicações financeiras para o governo central, que muitas vezes são esquecidas, devem ser diagnosticadas. Sem embargo, é freqüentemente relegado o fato de que no curto prazo o redimensionamento de funções traz em seu bojo um ônus pesado para aquele que está transferindo as responsabilidades.<sup>65</sup>

Muito mais vezes desprezados, no entanto, são os aspectos culturais e intangíveis que uma dada região possui e que

---

<sup>65</sup> Esta consiste, inegavelmente, uma característica da atual conjuntura brasileira.

poderão frear qualquer impulso descentralizante. Reconhecendo as dificuldades inerentes a esta avaliação, os autores são da opinião de que o esforço é imprescindível no caso de sociedades mais tradicionais, até para se elaborarem alternativas factíveis.

Como corolário, todo escopo da política de descentralização deve estar referenciado ao ambiente que a circunscreve, seja aos fatores regionais ou locais que virão configurar o perfil da *Realpolitik*, como também às motivações do governo central. Supõe-se, conseqüentemente, que a proposta de descentralização, quando atrelada ao sentimento de democratização, aflorará conflitos com o objetivo de que sejam dirimidos à luz das regras democráticas. Sendo este princípio resguardado, poderá surgir o suporte político para a mudança.

Colocadas essas considerações de ordem política, depara-se então, na visão dos autores, com condicionantes de caráter técnico-gerencial. Inicialmente é atentada a pertinência de definir-se a estrutura organizacional que irá apoiar o planejamento e implantação dos programas. No leque de opções, não pode ser descartada a hipótese de trabalhar-se com arranjos já existentes, desde que, quando não capacitada para todas as funções, exista um *timing* para a adaptação. Sendo assim, é vital a identificação de todos os estágios do processo, e que estes sejam incrementais e interativos. Ao longo do percurso, poder-se-ão construir as capacidades requeridas nos níveis locais, mas também no governo central, visto que este terá que desempenhar um novo papel.

Dentre as novas funções do sistema central, ganha destaque a criação de redes de coordenação e assistência técnica, notadamente nas primeiras fases de descentralização. De outra maneira, a dinâmica a ser instaurada não fornecerá as informações necessárias para os atores formularem suas escolhas. Neste âmbito, dever-se-á instalar um sistema permanente de avaliação e controle que viabilize a correção das trajetórias segundo a resposta que a sociedade forneça.

### **1.5 Crítica à ortodoxia**

O enfoque e as propostas do Banco Mundial para o processo de descentralização apresentam uma racionalidade solidamente embasada na tradição liberal. No seu universo, é necessário reconhecer a validade do posicionamento em relação a muitos fenômenos que caracterizam as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas; alguns pontos elencados, no entanto, são bastante questionáveis para este segundo tipo de realidade.

Esse é o caso da suposição de que a estruturação de uma ordem institucional viabilize a *accountability*, já que tal "ordem" é entendida mais como uma dimensão da própria burocracia, que deveria dar transparência e informações de seus atos. A partilha de informações entre o governo e a sociedade, porém, é explicada pela "debilidade das instituições políticas, acopladas ao baixo nível de organização da sociedade;"<sup>66</sup> logo, por processo

---

<sup>66</sup> Campos, A. op. cit. p. 38.

exógeno ao corpo burocrático, não sendo ele o agente dinamizador das mudanças.

Poder-se-ia entender, ainda, que a *accountability* não ocorre, em parte, porque os governos locais não têm controle das suas receitas; logo estas não estariam sujeitas ao controle dos cidadãos. Infelizmente este é um aspecto menor diante dos problemas criados onde a prática política é caracterizada pelo patrimonialismo, como na realidade brasileira. Para Ana Maria Campos, a *accountability* de uma sociedade decorre "da textura política e institucional, dos valores e costumes tradicionais partilhados na cultura e da história",<sup>67</sup> e não da existência de instrumentos de controle e avaliação. Estes, até pelo contrário, são definidos e não definidores na dinâmica social.

Os indicadores de eficiência imaginados, por sua vez, também sofrem de limitações. Pela ótica da produção, é frágil considerar o grau de participação do setor privado na oferta de bens e serviços não necessariamente públicos. Ao longo dos anos e em diversas sociedades, já se tiveram exemplos de privatização do Estado, onde o conluio público/privado não privilegiou o uso eficiente dos recursos, penalizando o consumidor.

Pela ótica da demanda, a lógica do indicador corresponde à recuperação dos custos. Em sociedades com altíssima concentração de renda, no entanto, onde a oferta dos bens públicos deveria atender às classes pauperizadas, a recuperação de custos *stricto sensu* pode ir contra o princípio da equidade.

---

<sup>67</sup> Ibid p. 47.

Como este é corretamente aceito como outro indicador, poder-se-iam configurar hipóteses conflitantes.

Em todo o contexto discutido, porém, a posição em creditar aos municípios a capacidade para atuar na prestação de bens e serviços é realista, assim como o discernimento dos problemas gerenciais. A crítica usual de que os desníveis na oferta destes bens e serviços resulta da falta de recursos humanos e financeiros, no entanto, deve ser minimizada. As experiências conhecidas<sup>68</sup> ilustram que o fator humano é imprescindível para a inovação tecnológica e gerencial, mas a dimensão financeira não o é necessariamente. Logo, concorda-se que a capacitação gerencial depende da vontade de cada município, mas de forma alguma ela é condicionada exclusivamente pelo "caixa". Por exemplo, o município de Penápolis, no estado de São Paulo, constituiu um consórcio regional para a área da saúde, com modificações na lógica da prestação dos serviços e economia de recursos, sem aporte financeiro suplementar.

Conclui-se, enfim, que se o objetivo é alcançar *responsiveness* e *accountability*, a descentralização, de fato, deve ser flexível e admitir diferenças. Sem embargo, quando isto for assimilado na sua relação concreta com os países subdesenvolvidos, e não apenas na retórica oficial, os projetos de apoio gerencial que o Banco possa desenvolver adquirirão outra inserção na realidade municipal, onde ele será um colaborador.

---

<sup>68</sup> Fundap **O enfrentamento da questão social: experiências municipais**. São Paulo, Fundap, 1989.

Para aprofundar a problematização de alternativas de estruturação político-administrativa, em particular a dicotomia centralização/descentralização, e superar as restrições apontadas à visão do Banco, tem-se um bom ponto de partida no trabalho de Cohen *et al.* Na verdade, esta análise tem grande paralelo com as indicações de Rondinelli e colaboradores, mas enfatiza mais fortemente as variáveis poder e conflito nas suas dimensões políticas, e não tanto as questões técnico-gerenciais.

Cohen e colaboradores diferenciam os conceitos de *policy space* e *administrative systems*, sendo que o primeiro procura abordar as possibilidades concretas que os *policy makers* dispõem, enquanto o segundo privilegia o como e o porquê das burocracias atuarem conforme um padrão específico.

A razão de ser da preocupação com o espaço político vincula-se ao reconhecimento das regras atuantes no relacionamento entre os atores sociais no interior do aparelho de Estado e nas suas relações com o ambiente externo. A não consideração da dinâmica que aí se dá tem acarretado choques desnecessários nos processos de negociação, desgastando tanto doador quanto beneficiário. Um exemplo recorrente deste tipo de dificuldade encontra-se na freqüente disputa em que o Banco se envolve pela redução do tamanho do setor público, pois parte do pressuposto de que o descompasso na produtividade gera o desperdício de recursos. É esquecido, todavia, que o emprego público não se presta exclusivamente à produção de bens e serviços. Não poucas vezes, a ocupação cumpre um papel de acomodação das elites recém formadas, que não possuem

alternativas de inserção em um setor privado de reduzida magnitude, ou então representa um mecanismo clientelista para arranjos políticos entre segmentos sociais. Em tais situações, a eficiência econômica é apenas um item subsidiário na condução das políticas.

Com o fito de contornar ou até mesmo evitar o desencontro entre os agentes atuantes na negociação da ajuda externa, os autores citados sugerem extrema atenção para os constrangimentos e oportunidades derivados: a) do contexto global onde a ação é desenvolvida; b) dos interesses políticos domésticos; c) dos conflitos intra-burocráticos; e d) das perspectivas que os tomadores de decisão possuem dos problemas.

A pertinência em sublinhar a análise dos macrofatores que condicionam o ambiente global pode parecer desprezível para aqueles que consideram a preocupação óbvia. Na dinâmica concreta, porém, muitas vezes a lembrança não se dá. Isto é facilmente verificável no histórico das relações entre as principais agências internacionais - Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Clube de Paris - e os países devedores no início dos anos 80. Em tal fase do sistema financeiro internacional, a despeito das claras restrições impostas pela conjuntura à manutenção do pagamento do serviço das dívidas, aquelas instituições não apresentaram quaisquer alterações em seus discursos. Com esta inflexibilidade, a quase ruptura do sistema financeiro internacional, no segundo semestre de 1982, foi consequência natural. Por sua vez, as subseqüentes mudanças em suas práticas representaram mais uma solução "tampão" contra a



derrocada das regras dos mercados, salvaguardando a estabilidade das economias do Primeiro Mundo.<sup>69</sup> Até a atualidade, este comportamento não mudou significativamente.

O exemplo discutido também ilumina as conturbações geradas pelo entendimento equivocado, ou desconhecimento, da lógica que rege os interesses políticos domésticos. Em particular, não se pode dizer que transpareceu, na análise oficial das agências citadas, o conhecimento dos impactos que as propostas de encaminhamento da dívida externa e dos ajustamentos estruturais iriam trazer na distribuição de poder e riqueza dos países devedores. Assim, algumas medidas, mesmo quando aceitas nos acordos firmados, nunca foram implementadas e, pode-se arriscar, jamais seriam. Mais realista e efetiva seria, portanto, a discussão com base em premissas com aderência ao jogo político que de fato existe.

Nesse sentido, é primordial cautela na interpretação das perspectivas dos tomadores de decisão. O desrespeito a este procedimento é fatal, uma vez que restringe a possibilidade de diálogo, levando à manifestações contraproducentes como a de um funcionário do Banco que se perguntava: "why don't these ministers and permanent secretaries adopt the sensible conditions we're demanding in the structural adjustment loan discussions?"

---

<sup>69</sup> O tema está discutido com clareza e propriedade em Wood, R. **From Marshall plan to debt crisis: foreign aid and development choices in the world economy**. Berkeley, University California Press, 1986.

Why are they so stubborn and ill-informed?"<sup>70</sup> A resposta em si não é obscura e está ligada tanto a fenômenos objetivos quanto subjetivos. No primeiro caso podem ser lembrados os compromissos políticos do agente, ou então a deficiência no sistema de informações gerenciais. Já o segundo tipo pode comportar variáveis como a ideologia ou os valores culturais do indivíduo.

Cabe alertar, todavia, que se é fácil identificar genericamente as explicações para o comportamento dos agentes políticos, longe está de ser trivial a definição da postura e estratégias a serem selecionadas para tratar-se do problema. Neste assunto não existem soluções pré-concebidas, podendo-se tão-somente indicar a premência de flexibilidade e conhecimento mútuo nos processos de negociação.

Dada essa última asserção, explica-se também a sugestão de diagnóstico dos conflitos presentes no interior da máquina pública. Sem embargo, o cotidiano demonstra que a operacionalização da ação burocrática não ocorre como idealizada quando a racionalidade técnica é incompatível com a racionalidade política. Por este prisma, diversas iniciativas respondem às aspirações do corpo burocrático, o qual não pode ser reduzido a um mero instrumento das forças econômicas dominantes, mas também não pode ser assimilado como expressão do interesse geral. Por este motivo, a formulação e a implementação das políticas públicas perdem a pretensa neutralidade, representando, antes sim, valores e interesses de alguns setores.

---

<sup>70</sup> Cohen *et al.* op. cit. p. 1213.

Naturalmente nessa atuação a burocracia fica sujeita a algumas restrições. A primeira delas é de caráter normativo e inclui os fatores relacionados ao marco global das normas, políticas e orientações, os quais definem a margem de liberdade da burocracia quando da operacionalização. Além deste aspecto, existem restrições que dizem respeito aos fatores estruturais que fornecem os graus de liberdade para o ajustamento interno, como por exemplo a organização do aparelho estatal.<sup>71</sup> Em função das variáveis, conclui-se que o agir público "é uma arena de negociação, de diferença de ótica, de coordenação mútua, de áreas cinzas e de prioridades às vezes incompatíveis."<sup>72</sup>

Contando com o mapeamento dos agentes e de seus interesses, torna-se necessário justamente aprofundar a leitura da prática burocrática através da visão dos sistemas administrativos nos diferentes níveis de governo e suas implicações no espaço político. Usualmente, verifica-se que para a real compreensão deste fenômeno é vital a consideração das estruturas formais e informais da organização, os determinantes do ambiente externo e, logicamente, as características do projeto e/ou programa em discussão. Desta forma, ter-se-á o conhecimento

---

<sup>71</sup> Oszlak, O. "Notas críticas para una teoria de la burocracia estatal." **Documentos Cedes Nº 8**, 1977.

<sup>72</sup> Spink, P. "Reforma administrativa - modelos e processos: uma outra administração para o desenvolvimento." **Mimeo**. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1989.

dos padrões de comportamento da burocracia e dos mecanismos que utiliza para interferir nas políticas públicas.

Ao incorporarem as preocupações presentes nas considerações apresentadas, tanto doador quanto beneficiário poderão definir diretrizes e áreas de intervenção que satisfaçam as prioridades de ambos os lados.<sup>73</sup> Dentre elas, certamente constará a necessidade de atuação junto aos municípios brasileiros pois, se por um lado a ajuda visando o fortalecimento dos governos locais hoje é entendida como vital pelo Banco Mundial, por outro tais esferas de governo desde longe desempenham um papel relevante no contexto nacional, ainda que em alguns momentos eclipsadas pela centralização excessiva de poder no governo federal.

Como o atual período caracteriza-se justamente pela redefinição dos papéis dos membros da Federação, com a tendência de descentralização de funções aos governos locais até como consequência das dificuldades enfrentadas pela União, este debate sobre os condicionantes do desenvolvimento das ações municipais, e a forma de participação da ajuda externa, deverá ser incrementado.

---

<sup>73</sup> Uma opinião similar está disponível em Uphoff, N. "Paraprojects as new mode of international development assistance". **World Development**, Vol. 18, N° 10, 1990, e em Grindle, M. & Thomas, J. **Public choices and policy change**. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991, p. 69.

No contexto, torna-se fundamental, afora o entendimento da posição do BIRD frente aos governos locais - objeto deste primeiro capítulo - o entendimento das condições financeiras que a instituição possa vislumbrar para a consecução dos objetivos. Afinal, "são os próprios aspectos financeiros - expressos na receita e despesa públicas e consubstanciados no típico reflexo e somatório das intenções coletivas que é o orçamento - que mais justificam o processo de certas decisões em nível local, a partir dos que "sintam" diretamente as "causas" e "conseqüências" das suas decisões".<sup>74</sup> No capítulo seguinte, aborda-se esta temática em profundidade, com especial ênfase para as fontes de receita.

---

<sup>74</sup> Korff, E. "Finanças públicas municipais." **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 17, N° 5, 1977, p. 7.

## **CAPÍTULO II - O BIRD E AS FINANÇAS LOCAIS**

## **II - O BIRD E AS FINANÇAS LOCAIS**

### **2.1 Introdução**

A temática do desenvolvimento municipal tem como um dos principais campos de análise a viabilidade econômico-financeira dos governos locais. Não sem razão, a preocupação justifica-se pelo fato da disponibilidade de recursos financeiros influir nas alternativas de atuação do poder público, contribuindo para a dimensão e conteúdo dos projetos concretos de intervenção e para seus resultados.

Este capítulo pretende inicialmente aprofundar a compreensão que o Banco Mundial possui do papel das finanças locais no rol das finanças públicas, salientando os princípios que informam a concepção da instituição a respeito da estrutura tributária ótima para o fortalecimento e autonomia das unidades governamentais locais.

Em seguida, o trabalho revisa as alternativas colocadas para as receitas locais, detalhando os principais instrumentos de tributação segundo o entendimento do BIRD. A saber: tributos incidentes sobre a propriedade, sobre a utilização dos serviços públicos e transferências intergovernamentais. Em particular, tem-se em vista a adequação dos resultados de cada uma das modalidades em relação aos princípios enunciados e ao grau de autonomia alcançado.

Por fim, o capítulo é encerrado com considerações gerais a respeito do assunto exposto, apontando críticas ao

embasamento teórico e a algumas implicações reais que vários autores encontraram em estudos empíricos relacionados aos projetos do Banco Mundial, e que não devem ser reproduzidas no contexto brasileiro.

## **2.2 A relevância das finanças locais para o BIRD**

O tratamento particular das finanças locais no interior do Banco Mundial dá-se, em grande medida, pelo reconhecimento do papel fundamental que as unidades governamentais locais possuem em diversas economias para a prestação dos serviços públicos.<sup>75</sup> Neste contexto, é salientada a vantagem comparativa que tais esferas detem para a identificação das prioridades dos respectivos residentes (em conformidade com os pressupostos enunciados no Capítulo I desta dissertação), podendo ofertar o *mix* adequado de produtos a um nível correto de preços. Garantir-se-ia, portanto, a eficiência do sistema, além de poder ocorrer

---

<sup>75</sup> Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1988, capítulo 7 e Mills, E. "Urban efficiency, productivity, and economic development." **Proceeding of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1991**. Washington D.C., The World Bank, 1992, p. 232.



maior participação dos cidadãos nas decisões com reflexos no processo de desenvolvimento.<sup>76</sup>

Na procura de situações com alocação ótima de recursos, porém, não raro se encontram pela frente restrições das mais diversas categorias - administrativa, econômica, política etc. - que culminam com o desperdício: algumas vezes mais de um nível de governo ataca o mesmo flanco com redundância, outras vezes áreas críticas ficam desassistidas, sem que ninguém seja responsabilizado. Em decorrência, ao nível local caberia a adoção de medidas que contribuíssem para a harmonia entre receitas e encargos, de forma a permitir o equilíbrio entre oferta e demanda de serviços públicos. Logicamente a empreitada necessitaria contar com a participação das demais esferas, até para restaurar os princípios do federalismo propugnado pela democracia liberal.

Os critérios econômicos a serem obedecidos nas reformas para o fortalecimento das finanças locais, segundo o relatório do Banco Mundial para o ano de 1988, que trata especificamente das finanças públicas no desenvolvimento, refletem a discussão da seção 1.3. Destaca-se principalmente que:

". O custo de prestar serviços locais deve ser recuperado, na medida do possível, por taxas cobradas dos beneficiários. Essas taxas devem relacionar-se com o consumo individual ou, se isto

---

<sup>76</sup> Cochrane, G. "Policies for strengthening local government in developing countries." **World Bank Staff Working Papers Nº 582**, 1983, p. 3.

não for possível, com uma medida de benefício individual recebido.

. Os serviços cujos custos não podem ser recuperados mediante taxas podem ser financiados por impostos gerais - impostos sobre a propriedade, impostos sobre as empresas e impostos sobre as vendas - cobradas dentro das jurisdições em questão.

. Se os benefícios dos serviços locais se estenderem a outras jurisdições ou geram benefícios no plano nacional, então estes serviços devem ser custeados pelos escalões superiores do governo, proporcionalmente aos seus benefícios externos.

. Tomar empréstimos é um meio adequado de financiar pelo menos parte do investimento local, contanto que se mantenha o equilíbrio fiscal."<sup>77</sup>

Depreende-se que a instituição advoga uma racionalidade específica das competências tributárias para garantir o crescimento das receitas, consoante as despesas estabelecidas.

Há que concordar-se com Linn<sup>78</sup> em que os governos locais, nos países menos desenvolvidos, até pelo contrário, freqüentemente estão sujeitos à deficiência nos recursos para a provisão de bens e serviços. O *gap* fiscal encontrado deriva ou da percepção equivocada, por parte do setor público, do padrão de

---

<sup>77</sup> Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988**. p. 171.

<sup>78</sup> Linn, J. "Urban finances in developing counties." **in** R. Bahl ed. **Urban government finance**. Beverly Hills, Sage Publications, 1981, pp. 274-276.

bens e serviços a ser produzido em função dos recursos disponíveis, ou dos impactos nos custos decorrentes do fenômeno da urbanização. O primeiro caso, como afirma corretamente o autor, não é objeto que encontrará respostas nas reformas fiscais, e sim na capacitação gerencial dos *policy makers*. Já a segunda razão representa uma típica questão para ser enfrentada com os instrumentos de política fiscal, que devem prover as receitas que podem ser geradas com o crescimento populacional e incremento na renda.

Nesse intento, é vital a consideração dos efeitos que a proposta de crescimento nas receitas traz em termos de eficiência e equidade no sistema, bem como a capacidade administrativa para implementá-las.<sup>79</sup>

Bahl e colaboradores<sup>80</sup> argumentam que as reformas a serem sugeridas, ao pretenderem mobilizar recursos, precisam atentar para os níveis dos tributos e da própria base de incidência para avaliar a eficiência e a equidade.

Em trabalho recente, dois técnicos do Banco são enfáticos ao asseverarem que "em toda reforma fiscal empreendida em países em desenvolvimento, o principal objetivo deve ser a ampliação da base impositiva e a redução das alíquotas dos

---

<sup>79</sup> Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988**, pp. 88-91.

<sup>80</sup> Bahl, R.; Miner, J.; Schoeder, L. "Mobilizing local resources in developing countries." **Public Administration and Development**, Vol. 4, 1984, pp. 216-220.

impostos."<sup>81</sup> Isto porque, caso o fato gerador não esteja propiciando suficiente afluxo nas receitas, a mera elevação de alíquotas poderá não trazer ganhos significativos.

Além desse problema, a intensidade da tributação consiste em uma das principais balizas que os agentes levam em consideração quando tomam decisões. A depender do cálculo custo/benefício, as escolhas poderão caminhar em direção contrária àquela que caracterizaria a eficiência econômica paretiana.<sup>82</sup>

Assim, o Banco sugere o planejamento de estruturas tributárias relativamente neutras, onde a receita é gerada sem

---

<sup>81</sup> Khalilzadeh-Shirazi, J. & Shah, A. "Reforma tributária em países em desenvolvimento." **Finanças e Desenvolvimento**, Vol. 11, Nº 2, 1991, p. 49. A mesma opinião também aparece em Hemming, R. & Kocher, K. "Políticas fiscais com vistas ao crescimento." **Finanças e Desenvolvimento**, Vol. 10, Nº 4, 1990, p. 37.

<sup>82</sup> Não que tal fato seja sempre indesejável, visto que "em uma economia de mercado o equilíbrio competitivo não necessariamente coincide com o ótimo socialmente desejado, (então) é atribuída ao governo a tarefa de promover os necessários ajustamentos na distribuição de renda." (Montoro Filho, A. "Redistribuição de renda: análise comparada de política salarial e política tributária" *in* C. Eris et al. op. cit. p.51).

alterar substancialmente a alocação de recursos.<sup>83</sup> Até onde esta alternativa será menos complexa, contudo, fica em aberto.

Outro problema relativo à eficiência surge quando as taxas visam recuperar custos incorridos para a produção de bens e serviços que beneficiem tanto usuários quanto pessoas que a eles não recorram. Por exemplo, quando tratar-se de campanhas de vacinação, o patamar de preços poderá estimular ou não a adesão de pessoas, influenciando no grau de utilização - e portanto da eficiência - de recursos financeiros, humanos etc. Todavia, o resultado sempre repercutirá no conjunto da população, seja positiva ou negativamente.

Uma alternativa seria a cobrança parcial ou isenção para as classes menos abastadas, mas isto já remeteria mais à discussão da eqüidade do que da eficiência.

Na reflexão sobre eqüidade, convém estabelecer claramente nas propostas de reforma o que se está denominando, uma vez que o conceito presta-se a diferentes interpretações.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988**, p. 90.

<sup>84</sup> A eqüidade é um dos temas mais recorrentes em finanças públicas e está presente em todos os tradicionais manuais. Por exemplo, ver Musgrave & Musgrave op. cit. capítulos 4 e 9 e Due, J. & Friedlander, A. **Government finance: economics of public sector**. Illinois, Richard D. Irwin, Inc, 1977, pp. 204-208. Para uma discussão de um caso brasileiro específico, ver Jardanovski, E. &

Como passo inicial, é interessante a distinção entre eqüidade vertical e horizontal para ficar explícito quais objetivos estão sendo almejados.

No primeiro caso a discussão roda em torno de como reduzir as distâncias entre a renda dos estratos mais ricos e mais pobres, enquanto no segundo aborda a questão da imparcialidade entre membros de um mesmo nível.

Nesse tratamento, usualmente prevalecem os critérios teóricos do benefício, onde o contribuinte arca com ônus em função dos benefícios auferidos, e o da capacidade de pagamento, que prevê um ônus proporcional à capacidade de contribuição dos indivíduos. Ambos, por sua vez, são de difícil mensuração.

O critério do benefício sofre críticas por não conseguir identificar o total dos benefícios auferidos pelo indivíduo no consumo de bens e serviços públicos, ou mesmo do custo incorrido em sua produção. Além do mais, ele não responde às necessidades da função redistributiva quando a renda de algum segmento é sacrificada para satisfazer o consumo de classes mais carentes, em um contexto em que a distribuição existente é considerada ideal (ótimo de Pareto).<sup>85</sup>

Já o critério da capacidade de pagamento, na opinião de Due e Friedlander, não satisfaz nenhum fundamento científico,

---

Guimarães, P. "Desafios da eqüidade no setor saúde." **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 33, N° 3, pp. 38-51, 1993.

<sup>85</sup> Due, J. & Friedlander, A. op. cit. p. 205.

embora corresponda uma determinação correta quanto aos valores morais relativos à equidade no Estado moderno.

Sua mensuração também não é trivial, posta a dificuldade de estabelecer qual a real capacidade de pagamento e como deve ser elaborada a discriminação entre os estratos, garantindo a justa progressividade.<sup>86</sup>

À medida que a postura do Banco assume que "o importante papel que desempenham na busca da equidade (os tributos) é o de aumentar a receita necessária para pagar a despesa distributiva, sobretudo para aliviar a pobreza", e que o que importa para a equidade são as finanças públicas em sua definição mais ampla - tributos mais despesas - e não simplesmente a estrutura tributária",<sup>87</sup> verifica-se que a instituição opta, todavia não expressamente, pelo critério do benefício.

A conclusão está fundamentada em Musgrave & Musgrave, que afirma: "De acordo com essa teoria (princípio do benefício), que remonta a Adam Smith e aos primeiros escritores que analisaram o problema, um sistema tributário equitativo é aquele onde cada indivíduo tributado contribui com uma quantia proporcional aos benefícios que ele obtém dos serviços públicos. Por conseguinte, o sistema tributário realmente equitativo irá variar de acordo com a estrutura de dispêndio do setor público.

---

<sup>86</sup> Ibid pp. 206-207.

<sup>87</sup> Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988**, p. 91.

Logo, esse critério abrange não apenas a política tributária mas também a política de dispêndio do setor público."<sup>88</sup>

Bird torna a preferência mais explícita, assinalando que "the overenthusiastic application of the ability-to-pay principle manifested in the highly progressive direct taxes legislated in developing countries such as India - perhaps influenced by generalized postwar flush of confidence in government's ability to accomplish any desired goal - has in the long run done such countries a positive disservice by bringing both progression and, to some extent, taxation into undue disrepute. It is time to consider new directions for tax reform. One such direction should be much closer attention to the possible use of benefit finance."<sup>89</sup>

Assim, pode-se inferir que o Banco atribui às finanças locais o papel essencial de prover os recursos necessários para a oferta dos bens e serviços públicos. Nesta tarefa os objetivos de eficiência e equidade estão em posição privilegiada, mas com destaque para o primeiro. Isto porque a equidade, com base no critério do benefício, restringe-se aos interesses em um mesmo nível de renda e não aos conflitos interclasses, posto que assume como perfeita a distribuição de renda vigente, subsumindo-se ao

---

<sup>88</sup> Musgrave & Musgrave op. cit. p. 179.

<sup>89</sup> Bird, R. **Tax policy and economic development**. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1992, p. 211.



dogma do ótimo de Pareto. Logo, a eficiência na alocação de recursos não pode ser afetada por um *trade-off* com a equidade.

Cabe assinalar nesse debate sobre tributação e pobreza, a afirmação de Bird de que a política tributária não irá transformar pobres em afluentes. Para o analista, "while regressivity of the tax system ought to be reduced as much as possible in order not to make things worse, if our main concern is with poverty as such, with waste and misuse of human resources and the stunted opportunities in life afforded those with income below some minimum level, any fiscal corrective must be exercised primarily through the expenditure side of the budget."<sup>90</sup>

Na conclusão mais enfática de Melo & Moura, "a opção redistributiva preconizada, qual seja o aumento da oferta de bens e serviços de natureza social em bases empresariais, ao invés de medidas de transferência direta intergrupos, é efetivamente conservadora, obedecendo uma lógica paretiana de não alteração de *status quo ex ante*."<sup>91</sup>

De fato, a postura é coerente com a trajetória do Banco, que poucas vezes colocou na agenda a redistribuição direta, visto este seu alicerce teórico. Contudo, alguns autores assinalam a impropriedade do referencial para alterar as condições sociais dos países não desenvolvidos,<sup>92</sup> enquanto outros

---

<sup>90</sup> Ibid p. 49.

<sup>91</sup> Melo, M. & Moura, A. op. cit. p. 100.

<sup>92</sup> Van de Laar, A. "The World Bank and the world's poor." **World Development**, Vol. 4, N° 10/11, pp. 837-851, 1976; Brett, E.

chegam a afirmar que os empréstimos da instituição agravaram as estruturas de renda dos países beneficiários.<sup>93</sup>

### 2.3 Alternativas para as receitas locais<sup>94</sup>

A opção pelos critérios assinalados na seção anterior implica que as diferentes funções a cargo dos governos locais necessitam contar com fontes de receitas que melhor se ajustem às suas características. Em tal intento, o nível local pode

---

"Reaching the poorest: does the World Bank still believe in "Redistribution with Growth"?" in World Bank **Recovery in the developing world: the London symposium on The World Bank's role**. Washington, D.C., The World Bank, 1986.

<sup>93</sup> A oposição às políticas do Banco podem ser encontradas, por exemplo, em Payer, C. **The World Bank: a critical analysis**. New York, Monthly Review Press, 1982; Hayter, T. **Aid as imperialism**. Great Britain, Penguin Books, 1971; Goulet, D. & Hudson, M. **The myth of aid: the hidden agenda of the development reports**. New York, IDOC North America, 1971.

<sup>94</sup> Este segmento da dissertação foi beneficiado pelas recentes publicações de três dos principais autores com influência no pensamento do Banco, que realizaram uma autêntica revisão do histórico de seus trabalhos. A saber, Bahl, R. & Linn, J. **Urban public finance in developing countries**. New York, Oxford University Press, 1992 e Bird, R. op. cit. 1992.

implantar e/ou incrementar os impostos locais, as taxas de utilização, os empréstimos e as transferências (ou subvenções) para fazer frente às necessidades que se apresentem.<sup>95</sup>

a Linn faz distinção entre fontes locais e externas de receitas, sendo que os dois primeiros tipos - impostos locais e taxas de utilização - são agregados na primeira categoria (fontes locais). A separação justifica-se em razão do governo local possuir maior autonomia sobre receitas com origem na sua própria jurisdição.<sup>96</sup>

Naquilo que tange aos impostos locais, tradicionalmente o papel mais relevante no fortalecimento das finanças municipais é destinado aos impostos sobre propriedade.<sup>97</sup> Porém, como alertam Cochrane e Bahl & Linn,<sup>98</sup> diversas experiências em países do Terceiro Mundo indicam que os *policy makers* têm negligenciado alguns aspectos fundamentais para a otimização deste instrumento de tributação.

Em primeiro lugar, verifica-se que dificilmente as reformas atentam para todas as dimensões que envolvem o sistema de cobrança sobre a propriedade, a saber: o nível das alíquotas,

---

<sup>95</sup> Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988**, p. 171.

<sup>96</sup> Linn, J. op. cit. 1981, p. 260.

<sup>97</sup> Ibid p. 266.

<sup>98</sup> Bahl, R. & Linn, J. op. cit. pp 79-80 e Cochrane, G. op. cit. p. 17.

a estrutura da base tributária, os princípios de valoração (ou avaliação) e as questões administrativas.

Além disso, a diversidade que caracteriza as práticas de tributação dificulta o entendimento dos seus determinantes. Neste sentido, contribui o fato de que os objetivos almejados não se restringem ao campo da política tributária, ocorrendo uma mescla de diferentes campos de intervenção do poder público (desenvolvimento industrial, empregos etc.).<sup>99</sup>

Por fim, os autores concluem que, a despeito de todas essas dificuldades, o êxito do imposto sobre a propriedade reside mais na qualidade do gerenciamento na execução do que no arranjo estrutural delineado, notadamente na clara definição dos agentes responsáveis e de suas competências.

Analizando especificamente os diferentes tipos de estruturas, os autores inferem que está presente uma tendência, nos países em desenvolvimento, em adotar sistemas calcados na avaliação do valor do terreno e das benfeitorias (valor venal ou *capital value assessment*), e não tanto do valor de uma renda fictícia do imóvel (valor locativo ou *annual value systems*).

No primeiro caso, tem-se o tratamento distinto para a infra-estrutura e o terreno, aliado a procedimentos uniformes para os terrenos classificados em uma mesma categoria. Já a

---

<sup>99</sup> Fica salientado que este não é um predicado exclusivo do imposto sobre propriedade, mas de muitos instrumentos tributários (Khalilzadeh-Shirazi, J. & Shah, A. op. cit. p. 44).

segunda possibilidade parte da hipótese de que estar-se-ia tributando uma renda anual derivada da propriedade.<sup>100</sup>

Essa mudança de enfoque significa que as burocracias locais deverão instrumentalizar-se para proceder as novas metodologias, visto que a sistemática é mais complexa. Sem embargo, a valoração dos imóveis urbanos representa um esforço de construir uma taxonomia das propriedades de sorte que a tributação não seja socialmente injusta.

Para o sistema do *annual value*, por sua vez, a forma de tratamento dá margem para um poder discricionário maior, pois a subjetividade na determinação da taxa de retorno futuro é sensível. Além de tudo, as mudanças conjunturais no transcorrer do período fiscal dificilmente seriam incorporadas no cálculo, podendo tanto prejudicar o cidadão quanto o Tesouro municipal.<sup>101</sup>

A busca de maior objetividade nos critérios de avaliação tem como um dos resultados esperados a equidade no interior de uma mesma categoria de imóvel, mas também pode viabilizar a equidade ao longo dos estratos através de estruturas progressivas de alíquotas. Como há a alternativa de implementar a

---

<sup>100</sup> Dado o escopo desta monografia, aqui não será tratada a discussão teórica sobre a gênese e composição da renda do solo urbano. Para uma introdução ao tema, ver Löw-beer, J. "Renda da terra - algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano." **Espaço e Debates**, Vol. 3, N° 8, pp. 31-41, 1983.

<sup>101</sup> Silva, F. **Finanças públicas**. São Paulo, Ed. Atlas, 1985, p. 251.

cobrança diferenciada em função de fatores como moradia própria, imóvel vazio etc., é factível inferir que desta modalidade de avaliação possa derivar um sistema equitativo em uma perspectiva global.

Outro aspecto interessante na tributação com base no *capital value assessment* é que o gestor urbano passa a deter um instrumento de localização espacial, ou seja, de planejamento territorial. À medida que existe a capacidade de definição das alíquotas em conformidade com as características de cada região, os agentes receberão incentivos para estabelecerem-se onde considerarem mais vantajoso. Pela ótica do setor público, poder-se-á adensar/refluir a ocupação, facilitando o desenho da malha viária, o controle da poluição, a preservação de áreas verdes etc.

Naturalmente a escolha por qualquer uma das metodologias ou de suas variantes não pode ter por base exclusiva a argumentação de hipotéticos pontos negativos e positivos. As condições concretas do sistema arrecadador, este entendido em suas múltiplas dimensões, antes sim, é que fornecerão os contornos finais da tributação sobre a propriedade. Afinal, para aquelas localidades que não disponham de recursos humanos e técnicos para as concepções mais modernas de sistemas de cobrança,<sup>102</sup> as vantagens permanecerão no campo das idéias. Logo,

---

<sup>102</sup> Para uma das poucas reflexões que atentaram para a capacidade de gestão financeira, ver Blöndal, G. "Sistemas de informações

até uma opção considerada anacrônica poderá apresentar resultados mais efetivos.

Bahl & Linn também compartilharam dessa opinião de que as generalizações sobre quais seriam as características ideais para a instituição de um imposto sobre a propriedade devam ser evitadas. Todavia, os autores acreditam que alguns traços possam ser observados.<sup>103</sup> Dentre eles, salientam-se:

1. Este tipo de tributo deve ser o mais simples possível. As isenções devem ser mínimas e as estruturas das alíquotas não podem ser muito complexas, facilitando a administração. As reformas devem enfatizar o aperfeiçoamento da capacidade de gestão e não tanto atentar para aspectos que podem comprometer a alocação dos recursos e a distribuição da renda.
2. O imposto sobre propriedade deve ser entendido como um sistema, o que implica na coordenação das partes envolvidas na estruturação e na administração, notadamente em momentos de revisão. As decisões sobre os procedimentos de avaliação e arrecadação, isenções e estruturas dos tributos podem ser de responsabilidade de diferentes órgãos, mas nunca independentes.
3. Em geral, uma alíquota positiva sobre todos os imóveis não é necessariamente regressiva.

---

financeiras governamentais nos PND." **Finanças e Desenvolvimento**, Vol. 8, N° 3, 1988, p. 12.

<sup>103</sup> Bahl, R. & Linn, J. op. cit. pp 121-122.

4. A isenção das propriedades de pequeno valor dará um caráter mais progressivo ao sistema e poderá minorar os problemas de arrecadação.<sup>104</sup>

5. É preferível tributar mais pesadamente o terreno do que as benfeitorias.<sup>105</sup>

6. Caso seja definida uma alíquota adicional para incidir sobre terrenos ociosos com o objetivo de incentivar a sua ocupação, tal alíquota deverá ser exclusivamente vinculada a um plano de desenvolvimento urbano e não aplicada indiscriminadamente.

7. O uso de impostos sobre transmissão de propriedade deve ser cuidadoso para não interferir no mercado de imóveis.

8. O aumento de receitas deve ser procurado, primeiramente, na melhoria da gestão tributária. Em particular, devem priorizar a identificação das propriedades, a manutenção atualizada dos cadastros, a permanente avaliação dos terrenos e das benfeitorias, e o aprimoramento na arrecadação.

Esse último item tem sido bastante acentuado para melhorar a intervenção pública no mercado imobiliário. Mabogunge enumera como vantagens de um cadastro atualizado a possibilidade de informações de qualidade para o melhor funcionamento do

---

<sup>104</sup> Para tanto, é fundamental a existência de instrumentos como as Plantas Genéricas de Valores, já encontradas em grande parte dos municípios brasileiros (embora muitas vezes desatualizadas).

<sup>105</sup> Concordam com esta posição Mills, E. op. cit. p. 232-233 e Bird, R. op. cit. 1992, p. 54.



mercado, o incremento na arrecadação, a oficialização de terrenos e o gerenciamento urbano.<sup>106</sup>

Nos demais aspectos, verifica-se, afora a tônica na dimensão administrativa, uma preocupação com as repercussões na alocação de recursos geradas pela tributação e sobre quem o imposto sobre propriedade incide.

Para realizar um estudo com esta natureza, requer-se inicialmente a avaliação dos segmentos sociais que efetivamente arcam com o ônus tributário. Como as estratégias dos agentes econômicos para repassar os custos são múltiplas e nem sempre visíveis, somente trabalhos com forte base empírica podem dar respostas satisfatórias a esta indagação.

Em um segundo momento, o analista precisa identificar o posicionamento dos reais contribuintes na estratificação da renda, a fim de concluir sobre a progressividade, regressividade ou neutralidade do imposto sobre propriedade.

Os resultados encontrados neste particular ramo das finanças públicas - a denominada teoria da incidência - muitas vezes são contraditórios.<sup>107</sup> Uma corrente mais tradicional tem

---

<sup>106</sup> Mabogunge, A. "A new paradigm for urban development." **Proceeding of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1991**. Washington D.C., The World Bank, 1992, p. 204.

<sup>107</sup> Bahl, R. & Linn, J. op. cit. pp 123-125, McLure, C. "Taxation and the urban poor in developing countries." **World Bank Staff Working Paper Nº 222**, 1975, pp 5-7 e Bird, R. op. cit. 1992, p. 51.

ênfatizado que os proprietários representam o "último elo da corrente" quando o tributo tem como fator gerador o terreno, e que no caso da tributação da benfeitoria, o consumidor responde pelo pagamento.<sup>108</sup> Na primeira situação, o argumento central calca-se na inexistência de margens de manobra dos proprietários para ajustar a quantidade de terras; na segunda, crê-se na redução da oferta de edificações, resultando em um aumento nos seus preços.

Outra corrente advoga que somente os proprietários são os responsáveis últimos pelos encargos, em consequência da conjunção da inelasticidade da oferta dos bens de produção e da mobilidade interna dos capitais. Sendo as hipóteses verdadeiras, os proprietários não conseguiriam, ao nível nacional, redirecionar o uso do patrimônio tributado.

Mais recentemente, uma terceira corrente realizou uma espécie de síntese das duas anteriores, segundo a qual a visão tradicional estaria correta naquelas situações em que o tributo é instituído para uma jurisdição específica, enquanto a outra seria apropriada para tributos aplicados nacionalmente. Por detrás da argumentação, encontra-se a premissa de que a oferta de capital é realmente rígida no interior do país, todavia relativamente elástica para cada cidade individualmente.

A discussão sobre as características do mercado imobiliário permanece inconclusa, embora seja reconhecida a

---

<sup>108</sup> Em virtude das práticas do mercado imobiliário brasileiro, acredita-se que tais características estejam presentes.

impropriedade de algumas implicações para os países em desenvolvimento. Nestes, a presença de condicionantes que distorcem o funcionamento do mercado idealizado pelos livros-texto inviabilizam a utilização deste instrumental para a tomada de decisão.

A despeito dessas circunstâncias, Bahl & Linn<sup>109</sup> são pela continuidade de estudos com tal teor, principalmente as análises quantitativas dos efeitos distributivos a serem gerados por diferentes estruturas tributárias e procedimentos administrativos. Os autores reconhecem que a determinação das premissas constitui óbice difícil, mas não intransponível. Para tanto, é vital que os pesquisadores construam modelos mais fatuais, incorporando, por exemplo, a existência dos setores formal e informal,<sup>110</sup> bem como as diferenças dos impactos ao longo do tempo.

Procedendo uma investigação com tais preocupações, os mesmos autores concluem que o incremento no nível médio de tributação sobre a propriedade tende a ser progressivo, visto que o encargo sobre as faixas de renda mais elevadas é maior do que sobre as classes menos favorecidas. Entretanto, o caráter progressivo é mais acentuado no curto prazo e quando a elevação do tributo ocorre a nível nacional e não em uma jurisdição

---

<sup>109</sup> Bahl, R. & Linn, J. op. cit. p. 164.

<sup>110</sup> Mabogunge admite que a não consideração do mercado informal inviabiliza o discernimento sobre a realidade urbana na atualidade (Mabogunge, A. op. cit. pp 197-198).

isolada. A progressividade, segundo Bahl & Linn, pode ser maior quando fizer-se uso de alíquotas diferenciadas ou mesmo da isenção total das propriedades de pequeno valor. Os autores recomendam, porém, que seja evitado tratamento discriminando benfeitorias e não-proprietários, pois o ônus poderia ser repassado para terceiros.<sup>111</sup>

McLure<sup>112</sup> lembra, ainda, que tributação sobre a propriedade imobiliária deve ser muito cuidadosa, pois o investimento no mercado imobiliário consiste em uma das poucas formas de poupança para as populações de menor renda, já que o mercado de capitais usualmente não fornece alternativas de capitalização para este segmento social. Para incrementar esta opção, Mills sugere o fortalecimento do mercado privado de habitações, o que não quer dizer a saída definitiva do setor público.<sup>113</sup> Este deve prover a infra-estrutura física e social, utilizando tributos específicos para financiá-la e evitando a super-regulação.

Não há dúvidas que o imposto sobre propriedades ocupa a maior atenção dos estudiosos. Há, porém, outros tributos que passam a merecer destaque a nível local e que são a seguir abordados.

---

<sup>111</sup> Bahl, R. & Linn, J. op. cit. pp 131-164.

<sup>112</sup> McLure, C. op. cit. pp 24-25.

<sup>113</sup> Mills, E. op. cit. pp 224-225.

Um desses tributos recomendados para o fortalecimento das finanças dos governos locais é o imposto sobre veículos automotores.<sup>114</sup> Este bem de consumo traz a vantagem de propiciar uma base de tributação com grande possibilidade de incremento, gerando significativas receitas adicionais caso a economia alcance bom desempenho. Como fator positivo, a interferência pública poderá - ou mesmo deverá - obter os fundos necessários para suprir as despesas oriundas do maior número de veículos em circulação, além de controlar os custos sociais que o tráfego e a poluição produzem.

Revisando algumas experiências nos países em desenvolvimento, Bahl & Linn<sup>115</sup> concluem que, pelo lado da maior eficiência econômica, os tributos cobrados sobre estacionamento e sobre licenças para circulação em áreas especiais são muito interessantes. A idéia básica é que este procedimento permita a internalização das externalidades negativas no custo privado, trazendo-o mais próximo do custo social. À medida que respondam a estes incentivos, os agentes econômicos poderão redefinir seu comportamento no sentido de descongestionar as áreas prejudicadas pelo tráfego.

Sob o enfoque da equidade, as diferentes variantes para esse tipo de tributo não tendem a agravar a distribuição de renda. Um dos motivos é que o uso de automóveis privados é mais intenso nas camadas de renda elevada. Deve-se evitar, unicamente,

---

<sup>114</sup> Linn, J. op. cit. 1981, p. 266.

<sup>115</sup> Bahl, R. & Linn, J. op. cit. pp 190-208.

a supertributuação dos transportes coletivos para que o ônus não seja repassado ao consumidor.<sup>116</sup>

No que tange à geração de receitas, os tributos sobre combustíveis e sobre a propriedade dos automóveis podem apresentar o melhor desempenho, servindo, por exemplo, para financiar a construção de ruas.<sup>117</sup> A sua incidência deve ser *ad valorem*, garantindo o fluxo financeiro quando de flutuações nos preços.

Já a tradicional cobrança sobre a venda e transferência de automóveis não perfaz uma fonte estável para os cofres públicos, tanto pela indução à evasão quanto pela alta probabilidade de variações na base de incidência.

Todas as formas mencionadas acima são, em princípio, de operacionalização relativamente simples. Não obstante, agravantes podem surgir quando a coordenação entre níveis de governo falhar. Aí, como no caso da cobrança sobre combustíveis, a concorrência entre esferas poderá comprometer um ou outro objetivo.

A superação dos possíveis desvios na implementação da política de cobrança sobre automóveis fica então na aceitabilidade política que a proposta do governo obtiver. É certo que algumas alternativas, como na instituição de pedágios, as resistências podem ser menores (neste caso porque os usuários conseguem identificar claramente os benefícios auferidos). Pelo contrário, o recurso aos tributos sobre propriedade e sobre

---

<sup>116</sup> Mills, E. op. cit. pp 229-230 e Bird, R. op. cit. 1992, p. 57.

<sup>117</sup> Mills, E. op. cit. p. 227.

estacionamentos deverá ser combatido, principalmente pela incapacidade dos agentes individuais reconhecerem benefícios e custos sociais.

Com tais restrições, o gestor público necessita procurar um *mix* de alternativas que granjeie o apoio dos cidadãos, sem concorrer para o prejuízo dos objetivos da política de tributação dos automóveis. Por exemplo, a cobrança sobre a propriedade em patamares toleráveis é capaz de incrementar as finanças municipais, enquanto elevadas multas sobre estacionamentos em zonas de grande trafegabilidade podem minimizar os congestionamentos, beneficiando os moradores da região.

Com relação aos demais tipos de tributos, Bahl & Linn os classificam em algumas categorias principais.<sup>118</sup> A primeira comporta a cobrança sobre atividades de diversão<sup>119</sup> e caracteriza-se por um razoável desempenho em termos de eficiência, podendo não prejudicar a equidade do sistema. A sua imposição normalmente não depende da coordenação com outros níveis de governo, sendo de inteira responsabilidade do nível local. Como decorrência, os custos administrativos não são elevados, liberando um saldo líquido de recursos para o erário público.

---

<sup>118</sup> Bahl, R. & Linn, J. op. cit. pp 236-239.

<sup>119</sup> Esse tributo já passou por várias fases no Brasil, inclusive com tratamento constitucional, e a partir de 65/66 é cobrado como taxa de serviços.

Na segunda categoria, encontram-se os tributos sobre o comércio e indústria, artigos suntuosos e tributos "terminais".<sup>120</sup> A motivação básica consiste no incremento nas receitas sem chocar com outras esferas de governo. Todavia, suas repercussões na alocação de recursos podem ser extremamente deletérias para o sistema produtivo, sem que se saibam de antemão, os impactos distributivos. A sua utilização, portanto, deve ser restrita a algumas situações especiais, principalmente onde a capacidade de *enforcement* não exija um sistema administrativo complexo.

Os impostos sobre vendas e sobre a renda compõem o terceiro grupo desta tipologia. A depender de sua estrutura, em princípio os resultados podem vir a ser bastante razoáveis em termos de eficiência e equidade. O nó górdio, no entanto, encontra-se na reduzida competência que tradicionalmente os governos locais possuem neste assunto. De fato, o que amiúde se percebe é a enorme relutância dos governos centrais cederem espaço para a tributação local da renda. Caso a opção seja feita, exigir-se-á um grande esforço de coordenação e ajuste entre os níveis de governo.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> No original, *terminal taxes*. Estes referem-se aos tributos incidentes sobre mercadorias, veículos ou passageiros quando chegam ao destino de sua trajetória.

<sup>121</sup> Essa possibilidade é muito pouco provável no Brasil, visto que a discriminação constitucional de rendas é bastante rígida, o que não se verifica em outros países.



Toda a diversidade de tributos que não se encontrem nestas três categorias, a não ser as taxas sobre o uso dos bens e serviços urbanos, a seguir comentadas, tendem a apresentar resultados pouco favoráveis. Sem embargo, o conhecimento que se tem alerta para o alto custo no gerenciamento, a pequena efetividade no quadro distributivo e sérias distorções na alocação de recursos. Assim, a sua implantação deve ter um objetivo bastante particular, embora idealmente deva-se optar pela simplificação ou mesmo pela integração a outras formas de tributo.

Em relação às taxas de utilização, as quais podem incidir tanto sobre o consumo como sobre os benefícios auferidos com determinado serviço público, o BIRD frisa a vantagem comparativa dos governos locais em função da proximidade entre prestador/beneficiário. Com isto, o uso dos recursos pode tornar-se mais eficiente, liberando, inclusive, a necessidade de incremento nas demais fontes existentes.<sup>122</sup> A instituição alerta, no entanto, que a adoção das taxas de utilização não é inteiramente factível em áreas pauperizadas, visto que as implicações na equidade seriam extremamente negativas. Neste

---

<sup>122</sup> Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988**, p. 162.

contexto, é mais interessante aplicar uma taxa que, se não recupere os custos, não induza o consumo abusivo.<sup>123</sup>

O postulado central para a introdução de preços nos bens e serviços públicos enuncia que aqueles devam ser igualados ao custo marginal incorrido em sua produção.<sup>124</sup> Pretende-se, assim, que seja dada oportunidade ao consumidor de manifestar sua valoração sobre os custos incrementais decorrentes de um serviço ou projeto.<sup>125</sup>

A valoração usualmente comporta uma distinção entre curto e longo prazo para poder sublinhar os níveis ótimos do consumo presente, dada a capacidade instalada, e do consumo futuro, quando é necessário auferir o montante do investimento requerido. Em síntese, o mecanismo de preços indica o uso eficiente dos recursos quando estiver-se operando abaixo da

---

<sup>123</sup> Um estudo recente cita o Projeto de Desenvolvimento Metropolitano de Recife, onde se concluiu pela cobrança de até 2 por cento da renda média dos moradores de uma favela para a construção de latrinas. Ver Salmen, L. "Reducing poverty." **Public Administration and Development**, Vol. 11, 1991, p. 298.

<sup>124</sup> Cochrane assinala também os cálculos baseados na contabilização do custo corrente e no serviço da dívida, os quais são pouco utilizados. Ver Cochrane, G. op. cit. p. 14.

<sup>125</sup> Saunders, R. & Warford, J. "Alternative concepts of marginal cost for public utility pricing: problems of application in the water supply sector." **World Bank Staff Working Paper Nº 259**, 1977, p. 3.

capacidade instalada, e aponta os investimentos para a elevação do potencial de produção.<sup>126</sup>

Cumprе ressaltar que, se por um lado a explicitação dos princípios é relativamente simples, a operacionalização transforma-se em uma empreitada bastante complexa. A fim de garantir a eficiência na alocação de recursos, o gestor público depara-se com problemas gerados pelas externalidades do empreendimento, pelas diferenças locacionais e temporais dos custos e pelas imperfeições do mercado. Além disso, outros objetivos também precisam ser compatibilizados, tais como a eqüidade, a capacidade administrativa e a viabilidade financeira das instituições responsáveis pela implementação.

As alternativas usualmente encontradas para superar os entraves estritamente financeiros e econômicos correspondem a técnicas de aperfeiçoamento do mecanismo de preços. Mishan,<sup>127</sup> entre outros, desenvolve a fundamentação teórica na direção de internalizar os custos sociais dos empreendimentos e desta maneira identificar o nível ótimo real. Outro caminho consiste na manipulação da estrutura de preços e tarifas de forma a diferenciar o ônus de cada segmento socio-econômico. Nesta opção, requer-se o conhecimento das características de cada grupo, como por exemplo a elasticidade-renda, para não induzir erroneamente o comportamento dos agentes.

---

<sup>126</sup> Ibid p. 7.

<sup>127</sup> Mishan, E. **Análise de custos - benefícios: uma introdução informal**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976, partes 2 e 3.

Em todas as situações, porém, é vital o discernimento, *a priori*, sobre o que de fato está-se considerando custo marginal. Conforme colocam Saunders *et al.*,<sup>128</sup> por exemplo, o uso de tarifas de dois estágios pressupõe uma distinção entre os custos que são marginais com relação ao consumo ou não.<sup>129</sup>

Os autores ainda realçam que a ênfase no curto prazo e longo prazo, nos custos de investimentos e de operação, ou nas diferenças no consumo ao longo do tempo, implicam em objetivos diferentes na política de apreçamento dos bens e serviços.<sup>130</sup>

Dentre os objetivos, a intenção de atuar no quadro de distribuição de renda passa a ser um dos mais importantes pois a definição de preços consiste em um dos únicos mecanismos que o governo local possui para exercer a função redistributiva.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Saunders, R. *et al.* op. cit. p. 19.

<sup>129</sup> Considerações desta natureza são vitais para serviços como o fornecimento de água e saneamento básico. Ver OECD **Pricing water services**. Paris, OECD, 1987.

<sup>130</sup> O restante do trabalho dos autores aprofunda com muita propriedade tais diferenças. Apesar de não ser uma obra recente, permanece como referência obrigatória do tema.

<sup>131</sup> Bird e McLure confirmam que as taxas de utilização podem, indubitavelmente, ser progressivas (Bird, R. op. cit. 1992, pp 55-56 e McLure, C. op. cit. pp 18-19). A questão é que a regra parece ser de subsídios altamente ineficazes e ineficientes, quando ocorre da população carente ter, de fato, efetivas condições de acessar os serviços.

Como é usual nesta temática, muitas vozes discordantes manifestam-se uma vez que o estabelecimento de prioridades sociais deriva dos valores presentes na sociedade, ou mais precisamente no conceito de justiça social. Este está longe de ser consensual, perfazendo, antes sim, um dos pontos nevrálgicos na formulação das políticas públicas.

A afirmativa não significa a inviabilidade, mas uma condicionante para a difusão dos serviços públicos. Os governos locais dos países em desenvolvimento, além de tudo, cada vez mais terão pela frente um quadro social pauperizado. Para enfrentá-lo, necessitarão estender os serviços sociais básicos e a infraestrutura para atender a população urbana desassistida.<sup>132</sup> Os *policy makers* deverão, portanto, explicitar como os preços serão estipulados entre os grupos de usuários, averiguando também a real incidência do ônus fiscal.

Concomitante ao aprimoramento na concepção que informa a política de apreçamento, é essencial o entendimento dos interesses de cada grupo envolvido. Certamente os atores irão pressionar para que a configuração final atenda a seus objetivos particulares, os quais não consideram a eficiência, a equidade ou a recuperação de custos. Por exemplo, não é difícil imaginar que

---

<sup>132</sup> Rondinelli acredita que isto só será alcançado com mudanças nos arranjos políticos e organizacionais. Ver Rondinelli, D. "Extending urban services in developing countries: policy options and organizational choices." **Public Administration and Development**, Vol. 1, N° 1, 1986, p. 1.

os usuários, bem como os políticos que os representam, lutarão por preços baixos, usualmente com forte componente na forma de subsídios. Por sua vez, os não beneficiários e os dirigentes dos órgãos prestadores defenderão que os preços, no mínimo, contemplem os custos incorridos para que não exista subsídio cruzado ou a inviabilidade financeira das instituições. Caso esta dimensão político-institucional não seja lembrada, correr-se-á o risco de propostas tecnicamente embasadas, mas sem aderência com o poder que garanta a sua efetivação.<sup>133</sup>

Além dos tributos já analisados, ganham destaque entre os teóricos as denominadas contribuições de melhoria. Estas objetivam tributar a valorização que os agentes econômicos incorporam a partir da instalação de obras públicas de infraestrutura.<sup>134</sup> Todavia, para a sua operacionalização exige-se grande agilidade no aparato governamental no sentido de manter o cadastro de proprietários atualizado, seja quanto aos aspectos físicos seja aos financeiros. Caso contrário, a defasagem nas informações reduzirá a capacidade de arrecadação, podendo até

---

<sup>133</sup> Para uma análise de restrições que afetam a adoção de tributos, ver Bahl et al. op. cit. 1984, pp 220-222.

<sup>134</sup> Mills, E. op. cit. pp 226-227. No caso brasileiro, este tributo ainda apresenta mais um caráter doutrinário, inclusive constitucional, do que prático, necessitando ser incrementada sua utilização.

favorecer a especulação imobiliária nas regiões dos empreendimentos.<sup>135</sup>

Na análise de Bird,<sup>136</sup> o sucesso da contribuição de melhoria depende do esforço inicial na etapa de planejamento, de sorte a avaliar cuidadosamente os custos e fases do projeto. A participação dos proprietários afetados e a publicidade dos atos tornam-se imprescindíveis para evitar o descrédito futuro deste instrumento fiscal, garantindo a reciprocidade entre contribuição e benefícios realmente auferidos.

Concorre positivamente para a aplicação desse tributo a probabilidade de que seja progressivo. Como nos países em desenvolvimento a propriedade é distribuída desigualmente, caso ocorram externalidades negativas, estas serão sentidas principalmente por aqueles com maior riqueza, enquanto os benefícios serão gerais. Pode-se argüir, contudo, que no limite as contribuições serão neutras já que, por hipótese, o seu valor equivalerá a uma vantagem internalizada pelos agentes individuais. Conclui-se que é necessária a correta avaliação dos impactos do projeto, evitando a super ou subtributação.

Ao discorrer sobre os prós e contras da contribuição de melhoria, Bird coloca a necessidade de revisar o entendimento que tradicionalmente se faz sobre todos os tipos de tributos

---

<sup>135</sup> Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988**, pp 173-174.

<sup>136</sup> Bird, R. op. cit. p. 165.

vinculados.<sup>137</sup> Para o autor, a crítica de que estes procedimentos limitam a flexibilidade do orçamento não é sempre válida. Em sua visão, o problema pode ser evitado desde que o tributo seja adaptado às condições vigentes na receita, minimizando as disparidades com outras formas de tributos.

Em termos gerais, a vinculação de receitas seria justificada tanto por permitir uma alternativa para a implementação do princípio do benefício - que, conforme mencionado, tem adeptos vigorosos - quanto por induzir o maior respaldo do público para com os novos tributos. O primeiro fato tem sua explicação no próprio arcabouço teórico apresentado anteriormente. O segundo parece derivar da experiência vivenciada por aquele autor, onde verificou a ocorrência de situações com alto grau de *accountability*.<sup>138</sup> Em suas palavras, "studies that have been made ... suggest that one of the principal reasons why this tax is acceptable is precisely because it is seen by those who have to pay it as being related to the benefits that they expect to receive from the public works financed by the tax."<sup>139</sup>

Naturalmente não se advoga a aplicação indiscriminada da vinculação tributária, mas sim o estudo prévio dos custos e benefícios dos investimentos públicos. Quando os beneficiários

---

<sup>137</sup> Ibid p. 166.

<sup>138</sup> A mesma opinião é expressada por Gray, G. & Linn, J. "A melhoria das finanças públicas e o desenvolvimento." **Finanças e Desenvolvimento**, Vol. 8, N° 3, 1988, p. 3.

<sup>139</sup> Bird, R. op. cit. p. 176.



forem identificáveis, estes poderão arcar com algum ônus; entretanto sempre de forma complementar e limitada no tempo. Em qualquer outra situação, o contribuinte poderá estar sendo penalizado por desajustes no sistema fiscal e/ou pela intervenção equivocada do poder público.

Por fim, a última alternativa que os governos locais dispõem para o incremento nas receitas está consubstanciada nas transferências intergovernamentais.<sup>140</sup> Nesta denominação, conforme frisa Afonso,<sup>141</sup> é freqüente encontrar-se na literatura uma miríade de conceitos que englobam desde a repartição de receitas até os empréstimos entre esferas de governo. Uma possível explicação para a diversidade de opiniões consiste nas múltiplas experiências ocorridas tanto nos países desenvolvidos quanto nas nações menos afluentes, dificultando a formulação analítica mais definitiva.

Não obstante o caráter experimental que alguns trabalhos no assunto ainda apresentam, é inegável a penetração do arcabouço elaborado por autores como Oates e Musgrave. Pode-se

---

<sup>140</sup> Sempre deve ser lembrado que transferências e tributos não podem ser tratados de forma estanque, como tem sido a regra. Ver Khalilzadeh-Shirazi, J. & Shah, A. op. cit. p.46.

<sup>141</sup> Afonso, J. "Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais." **Estudos Econômicos**, Vol. 22, N° 1, 1992, p. 7.

considerar, inclusive, esta corrente hegemônica, mesmo lembrando contribuições importantes de teóricos do porte de Roy Bahl.<sup>142</sup>

No contexto dos trabalhos do Banco Mundial, prevalece a conceituação mais tradicional. Isto pode ser confirmado no relatório de 1988, que a utiliza para caracterizar algumas das experiências do Terceiro Mundo.<sup>143</sup> É no recente *paper* de Shah,<sup>144</sup> contudo, que a tipologia é apresentada mais formalmente, realçando os impactos das modalidades de transferências.

O primeiro tipo analisado são as transferências sem contrapartida, as quais podem ser gerais ou seletivas (também denominadas vinculadas). As seletivas envolvem o repasse sem que o governo local tenha que dispor de qualquer recurso próprio, podendo utilizar a quantia apenas em um objetivo (setor, programa, projeto) específico. O mecanismo é adequado quando o governo central procura subsidiar atividades que reputa prioritárias, mas tal não se dá com as esferas locais em função

---

<sup>142</sup> Bahl, R. "Design of intergovernmental transfers in industrialised countries." **Public Budgeting and Finance**, Vol. 6, Nº 1, 1986.

<sup>143</sup> Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988**, p. 179-180.

<sup>144</sup> Shah, A. "The new fiscal federalism in Brazil." **World Bank Discussion Papers Nº 124**, 1991, pp 56-63.

de questões políticas ou financeiras.<sup>145</sup> Muito provavelmente, deve estar previsto que os programas irão gerar extravasamento de benefícios para outras unidades.

Já as transferências sem contrapartida gerais, que não contenham qualquer tipo de condicionalidades, podem ser utilizadas conforme o arbítrio do beneficiário. Ter-se-á, por conseguinte, um incremento na disponibilidade orçamentária, podendo esta ser traduzida em maiores despesas ou então no alívio fiscal dos contribuintes. Shah<sup>146</sup> afirma que, na maior parte das vezes, a despesa local será acrescida em menos de cinquenta por cento do recebido, sendo o restante canalizado na redução do esforço fiscal. Como agravante, os fatores políticos e burocráticos tendem a produzir uma despesa pública, tendo por origem os recursos transferidos, menor do que aquela que poderia ser realizada pelos agentes econômicos privados.

Logicamente as instâncias beneficiárias têm maior interesse nessa última modalidade, pois não são cerceadas em suas opções de gasto, liberando recursos orçamentários para outros objetivos. Em vista disto, caberá ao doador identificar as situações que, pela sua ótica, exijam alguma forma de condicionalidade ou de auditoria regular.<sup>147</sup> Quando tal ocorrer,

---

<sup>145</sup> Hardy, D. & Mihahjek, D. "A formulação de políticas econômicas numa federação." **Finanças e Desenvolvimento**, Vol. 12, Nº 2, 1992, pp 16-17.

<sup>146</sup> Shah, A. op. cit. p. 58.

<sup>147</sup> Gray, C. & Linn, J. op. cit. p. 5.

pode vir a predominar a opção por transferências com contrapartida.

As transferências seletivas com contrapartida exigem que o beneficiário contribua com aporte de recursos próprios em um fundo financeiro, o qual irá atender a um objetivo específico. Aqui a justificativa também atém-se à presença de externalidades que interessam ao governo central. Porém, a introdução da contrapartida pode excluir aquelas jurisdições onde a capacidade fiscal inviabilize a geração de capital próprio. Diante da encruzilhada, o doador necessitará de outros instrumentos para, no longo prazo, equalizar as capacidades fiscais das unidades regionais e locais.<sup>148</sup>

Dentro dessa categoria de transferências, podem ser encontrados dois arranjos diferentes: *open ended* e *close ended*. No primeiro, a transferência tem efeito similar a um subsídio, induzindo o consumo de um bem ou serviço público. Caso o doador pretenda interferir no comportamento do beneficiário, poderá atuar exclusivamente no volume do subsídio.

Quando tratar-se de transferência tipo *close ended*, o doador estabelece um patamar até onde está disposto a financiar um padrão de gasto; a partir deste nível, a própria jurisdição será responsável pelas despesas. Segundo Shah,<sup>149</sup> estudos

---

<sup>148</sup> Provavelmente através de transferências não condicionadas. Ver Afonso, J. op. cit, 1992, pp 16-17.

<sup>149</sup> Shah, A. op. cit. 62. Bahl e colaboradores também confirmam a afirmação (Bahl, R. et al. op. cit. 1984, p. 229).

empíricos demonstram que este mecanismo acaba por estimular o beneficiário a dispendar mais na área desejada do que o formato anterior. O autor não aprofunda as explicações para o comportamento, limitando a mencionar o papel de fatores institucionais. O que se deve ter, em geral, é a seleção de áreas com forte elasticidade e medidas complementares de incentivos e/ou controle sobre os governos locais.

Ao empreender a reflexão sobre os resultados dos sistemas de transferências nos países em desenvolvimento, Bahl conclui que "in the light of the different effects of these grant types, it is difficult even to infer the underlying objectives of grant policy, much less to evaluate the net effects on equity, allocation and so forth. More likely than not, this mixture exerts offsetting as well as reinforcing effects and the net effect on any given objective is uncertain."<sup>150</sup>

A configuração desse cenário leva à opinião de que as transferências intergovernamentais dificilmente têm possibilitado, em termos econômicos, o fortalecimento dos governos locais, podendo até estar distorcendo suas prioridades de gasto.<sup>151</sup> No futuro, portanto, o desenho deste instrumento de política fiscal demanda revisões radicais.

Seguindo orientações de Bird, os princípios básicos a serem seguidos seriam a transparência, estabilidade,

---

<sup>150</sup> Bahl, R. & Linn, J. op. cit. p. 466. A opinião é corroborada por Bird, R. op. cit. 1990, p. 284.

<sup>151</sup> Cochrane, G. op. cit. p. 16.

flexibilidade e incrementalismo.<sup>152</sup> O primeiro faz menção ao claro estabelecimento das "regras do jogo", enquanto o segundo alerta para a necessidade de permanência das mesmas. Os outros dois reconhecem que o processo a ser desencadeado nunca será de curto prazo, devendo ser adaptado de acordo com as contingências. De fato, na conclusão de Linn "the lesson from the history of urban fiscal reform proposals and implementation is that majors proposals rarely have a chance for adoption and implementation, and that gradual and stepwise adjustments of the existing structure toward a more desirable state is all that can be hoped for, and may in fact have more chance of eventual implementation."<sup>153</sup>

Por fim, é interessante apresentar a taxonomia alternativa de Bahl pois, com muita certeza, deverá ter influência no futuro próximo. Justifica-se a opinião pelo papel destacado que seus trabalhos têm desempenhado no evoluir do pensamento do Banco, além do fato de que seu último texto utilizado nesta dissertação,<sup>154</sup> o qual reapresenta as idéias expostas no citado artigo de 1986, foi publicado às expensas da instituição.

A idéia central da nova proposta é desviar o exclusivo foco de atenção sobre a distribuição interestadual, característica predominante dos estudos calcados nas economias

---

<sup>152</sup> Bird, R. op. cit. 1990, pp 286-287.

<sup>153</sup> Linn, J. op. cit. p. 280.

<sup>154</sup> Bahl, R. & Linn, J. op. cit.

desenvolvidas, e dirigi-lo aos assuntos concernentes ao volume de recursos e aos mecanismos de distribuição.

O primeiro aspecto daria conta da equalização inter-esferas de governo, enquanto o segundo propiciaria a equalização horizontal entre esferas do mesmo nível. Ambos os fenômenos vêm sendo enfrentados de diversas maneiras nos países em desenvolvimento, o que solicita um novo quadro analítico.

Para a conceituação das formas alternativas, é sugerida a construção de uma matriz, onde as linhas corresponderiam aos métodos de alocação e as colunas aos métodos de divisão do total de recursos.

Analisando os meios usuais de alocação, Bahl conclui por quatro categorias: origem dos recursos, fórmulas, reembolso total ou parcial dos custos e determinação *ad hoc*. Pela ótica da divisão, aponta: participação especial nas receitas dos governos estadual e nacional, decisões *ad hoc* e reembolso de despesas aprovadas.

Com os possíveis cruzamentos, pode-se identificar, por exemplo, que as formas seletivas provavelmente envolverão o reembolso dos custos, seja qual for o método de divisão.

Entretanto, de maior valia é a capacidade da proposta realçar o grau de centralização decisória e a autonomia das unidades locais.<sup>155</sup> Isto, por si só, já representa um ganho para a compreensão das realidades concretas; contudo, a análise deverá ser complementada com o estudo da aderência dos impactos em

---

<sup>155</sup> Afonso, J. op. cit. 1992, p. 8.

termos de eficiência, equidade e efetividade na alocação de recursos em relação aos objetivos propostos.

## 2.4 Considerações gerais

Um primeiro comentário que deve ser feito com relação ao assunto aqui tratado é o reconhecimento que a compreensão que hoje se tem sobre as finanças locais é devida, em grande parte, aos esforços empreendidos pelo Banco Mundial. Inquestionavelmente, os trabalhos desenvolvidos pelos técnicos e consultores da instituição contribuíram para fundação dos alicerces teóricos que alimentam muitas das análises que têm por objeto tanto os países do Primeiro Mundo quanto aqueles em desenvolvimento.

Focalizando especificamente o conhecimento das realidades encontradas no Terceiro Mundo, pode-se dizer que o seu aprimoramento apenas ocorre a partir do início do anos 70. Conforme atestam Bahl & Linn,<sup>156</sup> quando estes autores, naquela época, envolveram-se nos projetos de financiamento que, por um motivo ou outro, contemplavam as economias locais, as informações disponíveis eram escassas.

Sem embargo, o interesse pelas relações intergovernamentais e pelas características de funcionamento dos governos locais - tanto no plano teórico quanto no empírico, atinha-se exclusivamente às federações (e regimes similares)

---

<sup>156</sup> Bahl, R. & Linn, J. op. cit. *Foreword*.



afluentes. Nunca se colocava, até então, os possíveis desdobramentos para as economias subdesenvolvidas.

O ponto de inflexão que aqueles autores assinalam ter tido lugar há mais de vinte anos, muito provavelmente está afeto à insurgência das preocupações com a satisfação das necessidades humanas básicas (*human basic needs*). Neste período, tendo como objetivo eleito a redução da pobreza, o pensamento do Banco deve ter sido atraído pelo funcionamento das unidades locais como estratégia de superação das vicissitudes econômico-sociais, aliado ao descontentamento com a *performance* dos governos centrais.

Desde então, vem ocorrendo um avanço no entendimento das lógicas que operam nas economias mais debilitadas. O discernimento envolve desde o conhecimento dos impactos dos diferentes instrumentos tributários, até o desvendamento dos laços de dependência entre governo central/governos locais, passando pela análise das funções de cada nível de governo.

Com isso, os profissionais iniciaram a revisão dos postulados teóricos convencionais, chegando até contrapor, embora no geral levemente, alguns cânones estabelecidos. Por exemplo, se no primeiro capítulo desta dissertação mencionou-se que a escola da *Public Choice* não privilegiava a interpretação das transferências intergovernamentais enquanto possível instrumento de dominação, os textos da instituição usualmente reforçam a potencial fragilidade institucional (pela ótica do governo local)

do mecanismo.<sup>157</sup> Os projetos de financiamento, por sua vez, chegam a incluir condicionalidades específicas para redesenhar as modalidades de relações intergovernamentais de forma a procurar maior autonomia local.<sup>158</sup>

Em função do conhecimento acumulado, ao longo dos últimos anos a temática das finanças locais vem sendo aprofundada de forma que os governos locais "should not only have access to those tax (and nontax) sources that they are best equipped to exploit - such as real property taxes and the valorization tax - but they should be both encouraged and permitted to exploit these sources as fully as possible. The encouragement may be provided in part by a properly designed system of intergovernmental fiscal transfers."<sup>159</sup>

No mesmo tom, Bahl & Linn asseveram que "local tax capacity and effort could in fact be strengthened by more careful design and application of certain higher-level interventions. All too often, such interventions restrict local government in determining the definition, scope, and valuation of the tax base. These interventions include mandated exemptions and prescribed levels for tax rates and user charges. In all these areas, poor

---

<sup>157</sup> Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988**, p. 179.

<sup>158</sup> Este é o caso dos programas de desenvolvimento municipal recentemente implantados no Brasil. Ver Melo, M. & Moura, A. op. cit. p. 111.

<sup>159</sup> Bird, R. op. cit. 1992, p. 153.

design by a higher-level government has contributed to the weakening of the local capacity and effort. Merely assigning to a local government the authority to tax or levy a user charge is not sufficient. The local capabilities to use the authority must be actively strengthened by the higher-level government, and deliberate steps must be taken to minimize unnecessary and harmful interventions that limit local efforts."<sup>160</sup>

Diante de afirmações com tal teor, poucos ousariam posicionar-se radicalmente contra as idéias expostas. No máximo, poder-se-ia encontrar analistas como Smith que salientam alguns aspectos em específico.<sup>161</sup>

As divergências têm seu início quando a discussão passa a tratar da incidência do ônus tributário oriundo das medidas propugnadas pelo Banco para o fortalecimento das finanças locais. Apesar de a instituição frisar enfaticamente que os segmentos

---

<sup>160</sup> Bahl, R. & Linn, J. op. cit. p. 473.

<sup>161</sup> Nesse caso, o autor lembra que a elasticidade dos tributos locais é mais importante do que seu número. Assim, por exemplo, países que apresentem a tributação da renda como principal fonte de receita local (o que de fato não é regra), tenderão a possuir governos locais com mais autonomia financeira do que aqueles baseados nos tributos que incidem sobre a propriedade. Isto porque a dependência de tributos inelásticos como o citado, podem criar um hiato entre o rápido crescimento das despesas, típico nas economias em desenvolvimento, e o moderado avanço na receita (Smith, B. op. cit. p. 111-112).

sociais pauperizados não devem ser impactados negativamente pela política tributária a ser adotada – resguardando a equidade do sistema, existem críticas no sentido de que a prática do Banco não respeita a diretriz.

Em última análise, o que parece estar por detrás das divergências é o embate entre equidade e eficiência. Os críticos sugerem que, quando tal ocorre na realidade, a instituição faz a opção pela segunda dimensão, mesmo que admita algumas impropriedades nos resultados.

O comportamento coaduna-se com as conclusões da seção 2.2, que reconhecem a preferência pelo critério do benefício. Assim, não causa surpresa que no confronto entre recuperação de custo e subsídio, o segundo usualmente seja preterido.

Como exemplo desse tipo de situação, Payer<sup>162</sup> detém-se especificamente no problema das contribuições de melhoria, as quais receberam e ainda recebem um grande destaque para o financiamento dos investimentos públicos. No seu ponto de vista, a certeza do Banco de que os beneficiários dos projetos públicos terão condições de arcar com tributos que viabilizem o empreendimento é remota. Isto só seria verdadeiro caso os projetos atingissem apenas os segmentos populacionais regularmente inseridos na economia formal. Na atualidade, contudo, muitas das intervenções no espaço urbano dão-se em áreas de periferia ou relativa decadência, onde o grosso dos residentes sequer possuem a propriedade dos imóveis. Em tal contexto,

---

<sup>162</sup> Payer, C. op. cit. pp 322-326.

pautar-se em uma cobrança adicional consiste, para dizer-se o mínimo, uma aposta com elevados riscos sociais.

A consequência mais provável é que os pequenos e não-proprietários sejam deslocados para outras regiões, tanto pelo reassentamento direto quanto pela compra de outros imóveis, ou ainda pela invasão pura e simples. Nos termos do próprio BIRD, "as these communities are improved, it is inevitable that some who live in them will be unable to afford even a minimal level of improvements. To insist on cost recovery in these instances may force the poorest residents out of the communities."<sup>163</sup>

Para justificar a repercussão, o Banco defende que esse provavelmente será um mal menor face aos substanciais benefícios indiretos que serão criados.

A aferição das duas posturas depende basicamente da realização de estudos empíricos por parte de pesquisadores de diferentes escolas de pensamento e instituições; até o momento, estes se fazem bastante escassos.

De qualquer forma, as posições assinaladas alertam para o cuidado com a diferenciação entre as intenções manifestadas e os resultados efetivamente alcançados pelos diferentes instrumentos de tributação, e não apenas pelas contribuições de melhoria. Caso contrário, correr-se-á o risco de debates em torno da elegância dos modelos elaborados, e não tanto sobre os impactos econômicos e sociais das diferentes fontes de receitas para os governos locais.

---

<sup>163</sup> World Bank apud Payer, C. op. cit p. 341.

Ao proceder as análises sugeridas, é interessante reter que a canalização de recursos para as esferas locais de forma alguma garante que o desempenho seja aprimorado. Quando muito, propiciará algumas condições necessárias - mas não suficientes - para a reestruturação da prestação de bens e serviços públicos.

O cerne do fenômeno, conforme descrito em um excelente opúsculo do Banco Mundial sobre o federalismo argentino,<sup>164</sup> é que os problemas não são derivados apenas do volume de recursos disponíveis, mas também do enfoque político sobre a gestão municipal. Para a autora deste trabalho, é apenas aparente a impressão de que os governos municipais não exercem adequadamente suas funções pela falta de recursos, chegando a afirmar, inclusive, que mesmo o aporte substancial de capital não alteraria o padrão de atuação. Isto porque, conforme comentado no capítulo anterior, existem relações clientelísticas de parte da população com segmentos da administração pública que não permitem a satisfação, no longo prazo, das necessidades da coletividade. O gerenciamento fica, então, limitado ao curto prazo, onde os recursos são empregados para locupletar os setores mais influentes.<sup>165</sup>

As respostas para os entraves no desenvolvimento e na gestão municipal, por conseguinte, devem ser procuradas na estrutura tributária e nas suas repercussões em termos de

---

<sup>164</sup> Herzer, H. "Local governments in argentina." **Infrastructure and Urban Development Department Working Paper Nº 4**, 1992.

<sup>165</sup> Ibid p. 26.

eficiência e equidade, como discutido neste capítulo, mas também no processo de decisão que estabelece as formas de financiamento, as prioridades de aplicação e os mecanismos de implementação, objeto de reflexão do capítulo inicial. Qualquer análise ou proposta de intervenção e reforma que não considere as três dimensões - econômica, política e administrativa - estará, inexoravelmente, atentando para uma só face da moeda.

A partir dos trabalhos disponíveis do BIRD sobre as finanças locais brasileiras, conclui-se que a instituição usualmente não realiza este tipo de análise global, restringindo-se aos aspectos financeiros. Esse seria um mal menor caso o objetivo último fosse exclusivamente o conhecimento das questões financeiras e não a intervenção na realidade. Logo, aqui já é possível identificar uma primeira crítica aos trabalhos pesquisados, que são discutidos detalhadamente no capítulo seguinte.

### **CAPÍTULO III - FINANÇAS LOCAIS BRASILEIRAS NA VISÃO DO BIRD**



### III - FINANÇAS LOCAIS BRASILEIRAS NA VISÃO DO BIRD

#### 3.1 Introdução

Os trabalhos realizados no âmbito do Banco Mundial que versam sobre as finanças locais brasileiras são pouco freqüentes, tendo-se encontrado apenas duas obras.<sup>166</sup> Estas abordam principalmente os problemas do federalismo fiscal, não se atendo exclusivamente aos aspectos relativos aos governos locais. De qualquer forma, consistem nas únicas referências disponíveis e permitem o conhecimento das opiniões do Banco sobre o sistema tributário nacional.

Para os propósitos desta monografia, os dois estudos são muito interessantes por contemplarem tanto o período em que valiam as regras estipuladas pela reforma tributária de 1966, quanto a situação vigente após a Constituição de 1988.<sup>167</sup> Assim, é possível visualizar o evoluir das críticas do Banco Mundial ao

---

<sup>166</sup> Shah, A. op. cit., 1991 e Mahar, D. & Dillinger, W. "Financing state and local government in Brazil: recent trends and issues." **World Bank Staff Working Papers Nº 612**, 1983 (existe uma versão deste artigo em português publicada em **Fundação João Pinheiro**, Vol. **13**, Nº 1/2, 1983).

<sup>167</sup> Para o período anterior a 1966, ver Mahar, D. "Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica." **Revista ABOP**, Vol. **2**, Nº 2, 1976 e Korff, E. op. cit., 1977.

longo de uma fase de grandes transformações na economia brasileira.

O presente capítulo, de número III, trata primeiramente da análise dispensada ao período 66/88, salientando os problemas relacionados aos equilíbrios vertical e horizontal. Em seguida, apresenta as colocações sobre as características atuais, que ainda são preliminares dado o pouco tempo de vigência da nova estrutura tributária. Por fim, conclui com algumas considerações gerais sobre a visão do BIRD diante das finanças locais brasileiras.

### **3.2 Análise anterior à Constituição de 1988**

A principal preocupação do trabalho empreendido por Mahar e Dillinger, em 1983, consiste no entendimento da distribuição entre receitas e despesas pelos níveis de governo, seja na dimensão vertical seja na horizontal. A primeira ótica relaciona o descompasso entre as fontes de receitas e as necessidades de gasto entre os níveis, enquanto a segunda contempla a inconsistência entre a capacidade de gerar receitas e as necessidades fiscais, no mesmo nível da federação.<sup>168</sup>

A partir dos dois enfoques, os autores procuravam identificar o grau de centralização do Estado brasileiro, tema muito debatido à época em função do processo de abertura política. Em particular, naquela oportunidade uma das questões

---

<sup>168</sup> Shah, A. op. cit., 1991, p. 15.

centrais nas discussões era exatamente a contribuição das transformações desencadeadas pela reforma tributária de 1966 para a concentração de poder nas mãos do governo federal.

O argumento mais difundido era que a instância local deparava-se com um sério desequilíbrio fiscal, fruto do sistema tributário nacional vigente.<sup>169</sup> Com as regras instituídas nos anos 60, frisava-se a forte redução nas receitas próprias em decorrência da partilha tributária, onde aos municípios estava destinado um menor volume de tributos, com o agravante de possuírem baixa elasticidade-renda.<sup>170</sup> Além disso, criticava-se o mecanismo de transferências intergovernamentais pelo fato de

---

<sup>169</sup> Ver, entre outros, Ueda, E. "Finanças municipais e federalismo fiscal." **Revista de Finanças Públicas**, Vol. 38, N° 333, 1978, p. 18; Longo, C. **A disputa pela receita tributária no Brasil**. São Paulo, IPE/USP, 1984, p. 137.

<sup>170</sup> Silva, F. "Financiamento do desenvolvimento urbano." **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol. 3, N° 3, 1973, p. 575 e Ueda, E. op. cit. p. 18. Varsano, no entanto, discorda pois considera o IPTU com razoável elasticidade (Varsano, R. "O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios." **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol. 7, N° 3, 1977, p. 584). Poder-se-ia argumentar, ainda, que o IPTU contribuiria para a estabilidade das receitas, visto que não é tão sensível às flutuações do ciclo econômico como o ISS e a cota-parte da ICM. Estas opiniões estão comentadas mais adiante, inclusive frente à evolução real das receitas municipais.

desestimular o esforço fiscal local e, principalmente, por enfraquecer a autonomia das esferas locais e desta maneira comprometer a essência do federalismo.<sup>171</sup>

Na análise do papel das transferências, surgem alguns equívocos na interpretação das intenções dos idealizadores da reforma. Presente nos textos constitucionais desde 1934, conquanto em outras bases,<sup>172</sup> tradicionalmente a este instrumento é debitada a responsabilidade da dominação da União sobre as demais esferas. A ligação, porém, não é tão direta, visto que a

---

<sup>171</sup> Longo, C. op. cit., 1984, pp. 137-143 e Ministério da Fazenda "Reflexos da reforma tributária de 1966 nas finanças municipais." **Revista de Finanças Públicas**, Vol. 39, N° 337, 1979, p. 52. Para uma análise do sistema de transferências, ver Araújo, A.; Horta, M.; Considera, C. **Transferências de impostos aos estados e municípios**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.

<sup>172</sup> No período 34/46 os municípios deveriam receber 50% do imposto de indústrias e profissões, de competência estadual, e 20% dos impostos de competência concorrente com a União e estados. Já no período 46/66 faziam jus a 40% dos impostos de competência concorrente, 10% do imposto de consumo, 15% do imposto de renda, 30% do excesso de arrecadação estadual sobre a municipal em cada município, 60% dos impostos únicos em conjunto com os estados, e o produto líquido do imposto territorial rural (Korff, E. op. cit, 1977, pp. 12-14). Contudo, a regra foi a operacionalização deficiente e/ou demagógica destes dispositivos, o que contribuiu para a revisão dos mesmos no segundo lustro dos anos 60.

depende da conformação do mecanismo, o recurso transferido pode repercutir como um outro recurso próprio.<sup>173</sup> Ao que parece, a proposta inicial da cota-parte do ICM ia justamente nesta direção, permitindo certo grau de independência ao gestor municipal.<sup>174</sup> As intenções da comissão encarregada da reforma, conforme afirma Varsano, não eram apenas aprimorar a partição dos recursos, superando o anacronismo e insegurança da fase anterior,<sup>175</sup> mas se tinha em vista possibilitar a descentralização das funções públicas.<sup>176</sup>

Na realidade não havia uma dominação institucionalizada de uma esfera sobre as demais. Pelo contrário, na época da reforma tributária houve até a preocupação no sentido de estruturar critérios automáticos para o repasse intergovernamental de verbas. Isto se fez particularmente sentir na criação da cota-parte do ICM, com a transferência automática aos municípios geradores das operações e sem qualquer injunção política. Estes recursos, desde o início, deveriam pertencer aos

---

<sup>173</sup> Esta condição já foi apresentada no capítulo anterior.

<sup>174</sup> Korff, E. op. cit, 1977, p. 22. A rigor, a proposta realmente inicial da comissão previa a criação do ICM municipal, o qual não vingou.

<sup>175</sup> Para a crítica feita aos tributos vigentes até 1966, ver *ibid.* p. 15.

<sup>176</sup> Varsano, R. "O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80?" **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol. 11, Nº 1, 1981, p. 220.

municípios, seja na versão inicial do ICM municipal seja na versão definitiva da cota-parte do ICM estadual, quando poderiam ser considerados se não uma receita própria ao menos uma receita semi-própria.

Quanto às transferências de recursos federais via fundo de participação, também deveriam obedecer a critérios automáticos, ancorados na Constituição, porém de execução mais complexa do que a da cota-parte.

O que veio a ocorrer foi a sistemática subversão dos princípios originais, com diversos ajustes após a Emenda Constitucional de 1965 introduzindo a multiplicidade de objetivos na política tributária.<sup>177</sup> Assim, retirou-se o caráter de autonomia das transferências, tendo em vista a possibilidade de arbitrariedade na definição dos critérios. Como resultado, os municípios passaram a denunciar a crescente dificuldade para planejar sua atuação, em função das modificações na legislação e nos percentuais, além das vinculações a que eram submetidas.<sup>178</sup>

De fato, embora se estabelecessem canais permanentes de recursos para os municípios, estes se ressentiam da instabilidade de critérios de distribuição, havendo também reclamações de estados e municípios de ter a sua autonomia ferida pela condução arbitrária da política fiscal federal e da sua capacidade de conceder incentivos a revelia e em detrimento das demais

---

<sup>177</sup> Oliveira, F. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasil Debates, 1981, p. 79.

<sup>178</sup> Ministério da Fazenda op. cit., 1979, pp. 52-53.

unidades, prática que só veio a ser abolida com o advento da Constituição de 88.

Outra reclamação era ligada à vinculação dos recursos repassados pelo fundo de participação que conduziam à destinação por vezes excessiva de verba a setores já atendidos e ao desatendimento de outros; estas vinculações mais tarde foram extintas.

### **3.2.1 Equilíbrio vertical**

É nesse quadro de debilitação dos governos locais face à União que os autores do Banco situam as opiniões. Em suas conclusões, acreditam em uma autêntica deterioração financeira, principalmente na segunda metade da década de 70, quando a crise econômica agravou-se, com declínio nas taxas de poupança e investimento, déficits orçamentários e crescente endividamento. Dadas as restrições para a gestão tributária descentralizada, os municípios teriam ficado na dependência da assistência financeira federal.<sup>179</sup>

Para Serra & Afonso, entretanto, essa visão pecava pelo "desconhecimento da realidade dos números e das tendências que,

---

<sup>179</sup> Silva, F. "Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados." **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol. 12, Nº 2, 1982.

de fato, estavam sendo observadas."<sup>180</sup> Na análise que empreenderam, estes últimos autores defendem a posição de que a distensão política trouxe o afrouxamento da centralização tributária, possibilitando, mesmo, que as receitas e despesas municipais fossem ampliadas. O caminho para tal deu-se através dos fundos de participação, com alterações nas percentagens do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) a eles destinados, e com a vantagem adicional de que as vinculações foram sendo restringidas e, afinal, extintas.<sup>181</sup>

Cabe observar, todavia, que o comportamento favorável às finanças municipais não era um fenômeno exclusivo do início dos anos 80. Através dos números apresentados por Serra & Afonso, é possível concluir que a reforma de 66 alavancou a capacidade de investimento e consumo local, com esta tendência tendo permanecido constante ao longo das duas décadas seguintes.

Portanto, no momento da promulgação da Constituição de 1988, o papel dos municípios na economia nacional estava bem consolidado, com 11,4% da receita disponível e uma participação

---

<sup>180</sup> Serra, J. & Afonso, J. "Finanças públicas municipais: trajetória e mitos." **Conjuntura Econômica**, Vol. 45, N° 10, 1991a, p. 48.

<sup>181</sup> Para o histórico destas modificações, ver Socolik, H. "Transferências de impostos aos estados e municípios." **Revista de Finanças Públicas**, Vol. 46, N° 367, 1986.



nas despesas onde o consumo correspondia a 2,31% e o investimento a 0,94% do PIB.<sup>182</sup>

Ressalte-se que as despesas chegaram a ser financiadas em até 70% pelo fluxo de transferências (45% deste proveniente da União e 55% dos estados),<sup>183</sup> com a contribuição muito reduzida dos tributos próprios. Outra parte das despesas teve a origem dos recursos nas operações de crédito, elevando o endividamento.

Esse, no entanto, em termos relativos nunca foi muito acentuado, atingindo 10% do total da dívida pública, sendo 83% de responsabilidade das capitais.<sup>184</sup> Por outro lado, caso se atente para as condições individuais, desnuda-se a fragilidade de algumas cidades que apresentavam uma dívida significativa face às receitas líquidas.<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> No período antecedente às mudanças de 1988, Korff alertava para os perigos da discussão sobre o sistema tributário nacional, em específico das transferências, sem a disponibilidade de dados das contas públicas (Korff, E. **O setor privado da economia e o déficit público**. São Paulo, FIESP/CIESP, 1987, p. 24).

<sup>183</sup> Serra, J. & Afonso, J. op. cit, 1991a, p. 46.

<sup>184</sup> Andrade, T. "Endividamento municipal: o estado atual das dívidas das capitais municipais." **Revista de Finanças Públicas**, Vol. 47. Nº 371, 1987, p. 59.

<sup>185</sup> Ibid. p. 60 e Andrade, T. "Endividamento municipal: análise da situação financeira de quatro capitais estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador)." **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 43, Nº 1, 1989, p. 82.

A vulnerabilidade decorria das despesas serem extremamente elásticas quando do incremento das receitas, e relativamente inelásticas nas situações opostas. Logo, para estas localidades a opinião do Banco era correta, mas não pelos motivos argüidos. Como Andrade coloca, a instabilidade financeira resultava mais dos condicionantes da despesa do que da receita. Em tal quadro, as soluções não estariam na modificação/introdução de fontes de financiamento, mas nos determinantes do gasto.<sup>186</sup>

Ao analisar especificamente a questão da mobilização de recursos municipais, o trabalho do Banco centra a atenção nos problemas pertinentes ao IPTU, relacionando-os às dificuldades de administração tributária e às limitações políticas. Provavelmente, a explicação, por deixar em segundo plano as características do ISS, deve-se ao fato deste apenas vir a ser a principal fonte de recursos próprios nos centros urbanos mais desenvolvidos, e ainda na dependência de uma melhor estrutura administrativa.<sup>187</sup>

No que tange à dimensão administrativa do IPTU, as críticas salientam o descaso dispensado ao cadastro (Plantas Genéricas de Valores), o qual permanece desatualizado tanto em

---

<sup>186</sup> Andrade, T. op. cit., 1987, p. 71. A conclusão coaduna-se com aquela apresentada para o federalismo argentino, citada ao término do capítulo anterior.

<sup>187</sup> Coutinho, M. "Finanças públicas no município de Campinas, 1980-88." **Revista de Administração Pública**, Vol. 25, Nº 2, 1991, p. 131.

termos de cobertura quanto de avaliação monetária. Esta situação acaba por inviabilizar a utilização do imposto como instrumento tributário e de gerenciamento urbano, além de não permitir informações para outros tributos, tais como a contribuição de melhoria e impostos de transmissão.

A argumentação é amplamente corroborada por estudos do tema que mencionam os mesmos entraves;<sup>188</sup> todavia, ressentem-se por não abordar os impactos na equidade da política tributária, retringindo-se ao volume de recursos.

Conforme alguns autores,<sup>189</sup> nas grandes cidades brasileiras o IPTU tem sido claramente injusto, favorecendo os imóveis luxuosos e prejudicando os mais humildes, além de apresentar uma incidência regressiva sobre os inquilinos. Percebe-se que um dos motivos se encontra nos critérios de avaliação (seja o valor venal ou locativo), que têm sido pautados em fatores subjetivos,<sup>190</sup> afora a regressividade intrínseca que o imposto possui pois, "como é aplicado, com alíquota uniforme, ao valor da propriedade, a carga tributária por unidade de renda

---

<sup>188</sup> Ver, entre outros, Korff, E. op. cit., 1977, pp. 28-29 e Varsano, R. op. cit., 1977, p. 592.

<sup>189</sup> Varsano, R, Ibid.; Longo, C. & Lima, J. "O IPTU como fonte de recursos a nível municipal: aspectos de eficiência e equidade." **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 36, Nº 1, 1985; Alasino, C. "Incidência do IPTU no município de São Paulo." **Estudos Econômicos**, Vol. 12, Nº 2, 1982.

<sup>190</sup> Korff, E. op. cit., 1977, p. 28.

diminui à medida que se consideram classes de renda mais elevada", dado que os gastos com habitação crescem menos que proporcionalmente à renda.<sup>191</sup>

Para transformar a situação, é necessário o estabelecimento de critérios objetivos e impessoais<sup>192</sup> e a adoção de alíquotas progressivas,<sup>193</sup> ou mesmo a isenção total para residências alugadas para as classes pobres.<sup>194</sup> Cabe observar que poderá permanecer algum grau de inequidade administrativa, mas será justificável, desde que concorra para objetivos maiores de justiça social ou outras finalidades extrafiscais, como o melhor uso do solo.

No que diz respeito a um objetivo dessa natureza, Longo coloca-se em posição antípoda pois não crê na eficácia de alíquotas diferenciadas.<sup>195</sup> O cerne do raciocínio que apresenta é que em um quadro de receitas marcado pela predominância de

---

<sup>191</sup> Varsano, R. op. cit., 1977, p. 549.

<sup>192</sup> Korff, E. op. cit., 1977, p. 29.

<sup>193</sup> Varsano, R. op. cit., 1977, pp. 615-619.

<sup>194</sup> Richman, R. "A tributação dos bens imóveis no Brasil - argumentos para sua maior utilização." **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 31, Nº 3, 1977, p. 517.

<sup>195</sup> Longo, C. op. cit., 1984; Longo, C. & Lima, J. op. cit., 1982; Longo, C. "ITR progressivo, uso da terra e finança municipal." **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 36, Nº 2, 1982; Longo, C. "Finanças municipais e a ociosidade dos terrenos na área urbana." **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 33, Nº 4, 1979.

impostos indiretos e transferências, os proprietários de terras - urbanas e rurais - são "subsidiados", uma vez que os benefícios do gasto municipal, pago em boa medida por não residentes, são capitalizados no valor da terra. Assim, o ônus tributário, seja do IPTU seja do imposto territorial rural (ITR) não é capaz desestimular/modificar o uso do solo.

Outra implicação da desproporção presente nas receitas municipais, segundo Mahar & Dillinger, é o diminuto incentivo para o maior esforço fiscal face aos custos políticos. Como não havia correspondência entre transferência e coleta de tributos próprios, e a primeira respondia pela maior parcela dos recursos disponíveis, o cálculo político não favorecia a opção por incrementar a arrecadação de um tributo direto, com impacto marginal na receita e repercussões negativas na "base eleitoral".

Sem margem para dúvidas, essa última colocação era historicamente validada para o Brasil. Segundo Serra & Afonso, no ano de 1984 , em 61% dos municípios o IPTU não respondia por mais de 1% da receita líquida,<sup>196</sup> refletindo o desinteresse por este importante instrumento de política tributária local.

### **3.2.2 Equilíbrio horizontal**

Mahar & Dillinger consideram de pouca relevância as diferenças espaciais na arrecadação dos tributos municipais como explicação para a variação nas receitas municipais, tendo em vista o baixo nível de eficiência tributária na quase totalidade

---

<sup>196</sup> Serra, J. & Afonso, J. op. cit, 1991a, p. 50.

dos municípios brasileiros. Os autores concluem, antes sim, que a principal fonte de variação era o método de distribuição das transferências intergovernamentais, e que este não estava contribuindo para redução das disparidades regionais no tocante à receita. Logicamente a redução mais significativa de desníveis regionais dependeria do incremento no dinamismo econômico regional e não especialmente do sistema de transferências.

Os autores, sem entrar no mérito de em que intensidade o mecanismo de transferências deveria atenuar as diferenças regionais, consideram-no inadequado por dois motivos (afora o mencionado fato de desestimular a arrecadação própria): 1) utilizar a população como indicador da base tributária, e 2) utilizar a arrecadação do valor adicionado como indicador da origem das operações consideradas.

As críticas vão ao encontro das conclusões dos trabalhos analisados, que desde o início da década de 70 já aventavam a impropriedade dos critérios de transferências selecionados. Argumentava-se, basicamente, que as variáveis incorporadas não mensuravam a real necessidade de recursos dos municípios, distorcendo a alocação e agravando as condições de prestação mínima dos serviços públicos.

Com mais ênfase, alertava-se sobre as conseqüências de repasse da cota-parte do ICM, a qual privilegiava as localidades mais desenvolvidas, com razoável base industrial, e não contemplava, por exemplo, as cidades-dormitórios, que eram prejudicadas pelo critério do valor adicionado. Para modificar a tendência, sugeria-se a escolha de variáveis que dessem conta da

renda local, na tentativa de introduzir um tratamento mais eqüitativo entre as diferentes realidades.

Afonso & Lobo, em sentido oposto, não vislumbravam em tal concentração um desvio, já que "o problema, entretanto, não é quanto à aplicação da variável de rateio, pois a adoção do valor adicionado atende justamente aos princípios de partilha tributária, que reparte recursos na proporção que são gerados", e alguma iniciativa de mudança "não deixa de representar um desvio em relação à conceituação de partilha além de introduzir instabilidade nas regras de rateio, fugindo aos princípios deste tipo de repartição de receita."<sup>197</sup>

Em termos teóricos, os autores estão corretos quanto à manipulação indevida dessa modalidade de partilha. A postura irrestrita frente a esse critério, por sua vez, apresenta-se um tanto quanto questionável, pois é preciso definir o conceito e a forma de mensuração do que venha a ser "valor adicionado".

Varsano, ao deter-se com profundidade na questão, assevera que "o valor adicionado apurado para cada município é, portanto, uma aproximação do valor do produto do município. Ele não é igual ao produto do município porque, além de deficiências na apuração, o produto de atividades não sujeitas ao ICM não é

---

<sup>197</sup> Afonso, J. & Lobo, T. "Federalismo fiscal." **Textos para Discussão Interna Nº 108**. IPEA/INPES, 1987, p. 19.

considerado."<sup>198</sup> Logo, seria vital a revisão dos procedimentos contábeis para dimensionar a real atividade econômica.

Essa é justamente a posição de Mahar & Dillinger, que supunham, dada a formula de cálculo do ICM, que a origem do imposto poderia corresponder mais ao padrão geográfico do consumo dos bens tributáveis do que ao padrão do valor adicionado.

Já a discussão em torno da variável população, com participação decisiva no rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), é centrada no fato de não contemplar a capacidade tributária local.<sup>199</sup>

Os resultados dos estudos empíricos comprovam que a sistemática acarretava um quadro absolutamente assimétrico em termos de recursos por habitante.<sup>200</sup> Os dados de Serra & Afonso, por exemplo, demonstram que, no período 1970-85, as receitas líquidas por habitante cresceram, em termos reais, 7,3%aa no

---

<sup>198</sup> Varsano, R. "O critério de distribuição de ICM aos municípios: uma crítica às sugestões e uma sugestão para crítica." **Revista de Finanças Públicas**, Vol. 39, Nº 337, 1979, p. 32.

<sup>199</sup> Uma outra crítica é a definição arbitrária dos estratos populacionais, onde um habitante pode alterar a distribuição de verbas. Este problema foi bastante visível quando da revisão das estimativas populacionais pelo IBGE em 1992, ocasionando reclamações por parte dos municípios paulistas (Gazeta Mercantil, 20 de abril de 1993).

<sup>200</sup> Para uma análise geral do FPM, ver Afonso, J. & Lobo, T. op. cit., 1987, pp. 32-38.



conjunto das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, alcançando apenas 4,3%aa nas Regiões Sul e Sudeste.<sup>201</sup> Verificava-se, também, que os grandes centros urbanos, usualmente capitais, recebiam um volume de recursos desproporcional à população, enquanto os menores municípios do interior possuíam a maior disponibilidade de recursos *per capita*.

### 3.3 Interpretação das características atuais

A revisão que Shah empreende do novo federalismo fiscal brasileiro procura verificar a adequação, por nível de governo, entre encargos e receitas definidos pela Constituição de 1988. No seu ponto de vista, o texto constitucional alterou a posição do nível federal frente aos demais no que diz respeito às receitas, reduzindo a sua disponibilidade final de recursos. Recorrendo à partição das receitas previstas para 1993 e ao padrão de gastos de 1988, estimou um déficit de 6,9% para a União, 2,3% para os estados e um superávit de 9,2% para os municípios. O quadro resulta, portanto, em um sistema altamente favorável aos municípios, inclusive em termos das características de outras federações.<sup>202</sup> A União, por sua vez, teve a participação no bolo

---

<sup>201</sup> Serra, J. & Afonso, J. op. cit., 1991a, p. 49.

<sup>202</sup> Lordello de Mello, D. "Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam

tributário reduzida de 45% para 35%, sem que a "operação desmonte" - transferência de encargos para estados e municípios - tenha sido implementada.<sup>203</sup>

O mecanismo que proporcionou a situação encontra-se nas diversas formas de transferências intergovernamentais de recursos, com a grande vantagem destas não comprometerem em demasia a autonomia local, visto serem isentas de contrapartida ou atualmente também de vinculações.<sup>204</sup>

Entretanto, para Shah permaneceu o problema do pouco incentivo ao esforço fiscal próprio, com evidências, segundo informações que dispunha à época, de pequena arrecadação do IPTU e de quase abandono das taxas de serviços municipais.

Em relação ao FPM, o trabalho reconhece a transparência do instrumento, mas retoma algumas críticas já apontadas neste capítulo. O autor salienta a impossibilidade do uso da variável renda estadual *per capita* como *proxy* da capacidade fiscal,<sup>205</sup> pois

---

cumprir seu papel". **Revista de Administração Pública**, Vol. 25, Nº 4, 1991.

<sup>203</sup> Esta foi uma tentativa realizada pelo então Ministro da Fazenda, logo após a promulgação da Constituição (Korff, E. op. cit., 1987, p. 23).

<sup>204</sup> Afonso estima que 60% dos recursos transferidos aos estados e municípios não apresentam qualquer restrição (Afonso, J. op. cit., 1992, p. 29).

<sup>205</sup> Não existem estatísticas da renda municipal.

esta consiste em um indicador muito pobre da possibilidade de geração de receitas pelo governo local. Além disto, dada a variação da renda *per capita* no interior dos estados brasileiros, as distorções podem ser de vulto, configurando, mesmo, uma distribuição injusta.

Em função dessas considerações, ficaram fortes os indícios que a distribuição de recursos entre os municípios poderia trazer desigualdades, podendo aqueles com maior necessidade disporem, ao final, de uma receita líquida *per capita* mais baixa.<sup>206</sup> Infelizmente, os estudos com este teor ainda são escassos, encontrando-se apenas uma simulação para o estado de São Paulo, que previa um acréscimo de 22,9% nas receitas da capital e 40,1% para os demais municípios.<sup>207</sup> Dado o nível de agregação, pode-se inferir tão-somente que existe a probabilidade de favorecimento para os municípios menores.

Com o fito de racionalizar as transferências para os governos locais (e também para os estados), Shah sugere a incorporação do IPI e do ISS no ICMS, conforme proposto anteriormente por Mahar & Dillinger, passando o novo imposto a

---

<sup>206</sup> Rosa, J. "Impacto financeiro da reforma tributária nos recursos disponíveis da União, estados e municípios." in R. Piscitelli ed. **O sistema tributário na nova constituição**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1989, p. 111.

<sup>207</sup> Panzarini, C. "O impacto da reforma tributária para as finanças do estado de São Paulo." **Texto para Discussão Nº 18**, IESP/FUNDAP, 1989, p. 9.

ser gerenciado pela União e repassado segundo o princípio de origem.<sup>208</sup>

Paralelamente, o autor indica a importância de mecanismos de equalização fiscal, seja entre estados seja entre municípios, para lidar com as diferentes capacidades fiscais. Por este caminho, evitar-se-ia a tendência concentradora que este novo imposto apresentaria dada a sua característica.<sup>209</sup>

Em relação ao FPM, Shah propõe seu abandono e que seja estimulado o fortalecimento de novas transferências diretas, e sem condicionalidades, dos estados para os municípios. O raciocínio que permeia a proposta reside na suposição de que os

---

<sup>208</sup> Cabe recordar que a possibilidade de criação de um abrangente imposto sobre o valor adicionado (IVA) chegou a ser aventada durante a reforma constitucional, mas foi retirada pelo temor de reduzir a arrecadação federal e a dos maiores municípios (Giffoni, F. "Análise do novo sistema constitucional tributário." *in* Piscitelli, R. op. cit., 1989, p. 88), instituindo-se, inclusive, o imposto sobre vendas a varejo sobre combustíveis, de competência municipal (Serra, J. & Afonso, J. "Finanças públicas municipais: trajetória e mitos." **Conjuntura Econômica**, Vol. 45, Nº 11, 1991b, p. 36).

<sup>209</sup> Em relação aos aspectos distributivos, Korff lembra que a idéia de um IVA abrangente só seria superior ao ICMS se comportasse mecanismos de seletividade, tal qual atualmente o IPI (Korff, E. **A iniciativa privada e as contas públicas**. São Paulo, FIESP/CIESP/CNI, 1992, p. 32).

estados estão em melhor posição para monitorar a situação fiscal dos municípios e até para prover assistência técnica.

Essa nova modalidade de transferência de estado para municípios utilizaria recursos do ITR, o qual passaria para a alçada estadual, e das transferências federais. Para o repasse, deveria incorporar um componente de equalização baseado na razão entre a capacidade fiscal média *per capita* de todos os municípios e a capacidade fiscal *per capita* do município em questão, e um componente de esforço fiscal dado pela seguinte expressão:

$$\text{Esforço fiscal} = (r/t)/(R/T)$$

Onde:  $r$  = receita própria *per capita* do município

$t$  = base tributária *per capita* do município

$R$  = receita própria *per capita* de todos municípios

$T$  = base tributária *per capita* de todos municípios

As demais modalidades de transferências, não incluídas na sistemática sugerida, deveriam ser restritas ao volume mínimo, evitando a cooptação política e o desvirtuamento dos laços federativos.

As preocupações que norteiam as propostas são extremamente pertinentes, visto que o histórico brasileiro demonstra que as transferências intergovernamentais, mesmo quando isentas de vinculações e contrapartidas, são objeto de negociações suspeitas que acabam desconsiderando os critérios econômicos. No período que antecedeu a votação da Assembléia Nacional Constituinte, por exemplo, os dados de Serra & Afonso

indicam que 45% dos recusos transferidos eram na forma negociada, com o principal objetivo de favorecer a manutenção do mandato do Presidente da República.<sup>210</sup>

A consolidação das informações numéricas constantes no trabalho de Serra & Afonso também corrobora a premência de buscar-se o balizamento das transferências em alguma medida de capacidade e esforço fiscal. Tendo por pressuposto que 45% dos recursos disponíveis dos municípios terão por origem os tributos estaduais, 32% os tributos federais e apenas 23% a arrecadação própria,<sup>211</sup> é vital a previsão de procedimentos que garantam certa racionalidade no balanço receita/despesa e que proporcionem bases para que as autoridades locais não abandonem os tributos de sua competência exclusiva.

Até o momento, dispõe-se apenas de estudos com conclusões preliminares sobre o comportamento das municipalidades após as transformações de 1988, mas os mais recentes trabalhos dão margem a algum otimismo, conforme ilustra a Tabela 3.

---

<sup>210</sup> Serra, J. & Afonso, J. op. cit., 1991a, p. 49.

<sup>211</sup> Serra, J. & Afonso, J. op. cit., 1991b, p. 38.

**Tab.3 - Receita Tributária Por Nível De Governo, em % do PIB**

Ano	Arrecadação Própria			Receita Disponível			Total
	União	Estado	Munic.	União	Estado	Munic.	
1988	15.63	5.58	0.59	13,78	5.67	2.35	21.80
1989	14.75	6.51	0.59	13.09	6.12	2.64	21.85
1990	18.64	8.24	0.95	15.75	7.93	4.15	27.83
1991	15.73	7.71	1.34	13.23	7.31	4.24	24.78
1992	16.51	7.37	1.20	14.02	7.05	4.01	25.08

Fonte: Adaptado de Afonso (1993)

Verifica-se claramente que, a despeito dos benefícios auferidos com o novo texto constitucional, como depreende-se da diferença entre receita disponível e arrecadação própria, os governos locais vêm aperfeiçoando o sistema arrecadador próprio. De fato, utilizando como referencial o ano de 1988, a participação dos tributos locais na carga tributária bruta global praticamente duplicou em 1992, enquanto os estados apresentaram um incremento de 30% e a União uma evolução desprezível. A Tabela 4, a seguir, desagrega a evolução da carga tributária.

**Tab.4 - Carga Tributária Por Nível De Governo E Por Principais Tributos, em % do PIB**

Gov. e Tributo	1988	1989	1990	1991	1992
<b>União</b>	15.63	14.75	18.64	15.73	16.51
IR	4.11	3.95	3.96	3.20	3.61
IPI	2.03	2.04	2.16	2.15	2.32
Contr. Previd.	4.12	4.28	4.55	4.39	4.54
Contr. Finsocial	0.72	1.21	1.85	1.59	1.72
e Lucro					
Outros	4.65	3.27	6.12	4.40	4.32
<b>Estados</b>	5.58	6.51	8.24	7.71	7.37
ICMS	5.00	6.07	6.77	6.76	6.44
Outros	0.58	0.44	1.47	0.95	0.93
<b>Municípios*</b>	0.59	0.59	0.95	1.34	1.20
IPTU	0.15	0.12	0.28	0.59	nd
ISS	0.44	0.37	0.64	0.61	nd
Outros	0.00	0.10	0.03	0.14	nd
<b>Total</b>	21.80	21.85	27.83	24.78	25.08

Fonte: Afonso & Villela (1991) e Afonso (1993)

\* Desagregado com base em ABRASF (1992) e Government Finance Statistics Yearbook, Vol. 16, 1992.

nd = não disponível

Os dados mais detalhados realçam as dificuldades que a União enfrenta para manter o patamar de seus tributos, sendo observada, desde 1988, a queda na participação do IR, compensada basicamente pela elevação das contribuições da seguridade social. Cabe frisar, ainda, que o comportamento favorável do ano de 1990 foi atípico em função das medidas do Plano Collor, o que explica o incremento na categoria "outros".



Os estados, por sua vez, mantém a forte dependência com relação ao ICMS, que representa o tributo com maior participação individual na carga tributária nacional.

Já os municípios demonstraram a inequívoca iniciativa de fortalecer a gestão tributária local a partir de 1990, quando o IPTU e o ISS apresentaram incrementos de 133% e 73% em relação ao ano anterior, respectivamente. Em 1991, o IPTU novamente muda de patamar, com variação percentual de 110%, quase atingindo o nível do ISS. Este permaneceu em torno de 0.6% do PIB em decorrência da queda na atividade econômica.<sup>212</sup> Muito provavelmente, nos maiores centros urbanos deve estar tendo início algum tipo de ajuste fiscal; todavia, para o universo global as expectativas ainda são incertas em razão da agregação dos dados e das distorções geradas pelo peso das principais capitais.

De qualquer maneira, é indiscutível que se está diante de um novo padrão de atuação do nível local em regiões importantes, com o maior comprometimento com as questões fiscais. Mesmo que esteja ocorrendo uma forte pressão nos gastos de custeio, notadamente folha de pagamento,<sup>213</sup> a significativa

---

<sup>212</sup> Os dados municipais desagregados devem ser entendidos como uma tentativa de ilustrar os patamares dos tributos, embora com uma precisão questionável. Isso porque inexistem publicações com dados mais exatos e fidedignos, levando o analista recorrer a diversas fontes com critérios distintos.

<sup>213</sup> Serra, J. & Afonso, J. op. cit., 1991b, p. 43.

elevação na participação da formação bruta de capital,<sup>214</sup> por exemplo, não permite contestar a mudança de papéis nos laços federativos brasileiros.

### 3.4 Considerações gerais

Os dois trabalhos que apresentam a análise do Banco sobre as finanças locais brasileiras possuem, inegavelmente, um forte paralelismo com grande parte dos estudos desenvolvidos por outros autores. A convergência dá-se tanto no que tange ao correto posicionamento frente a alguns aspectos, quanto com relação a equívocos que vêm sendo comprovados mais recentemente.

Vale destacar, primeiramente, a impropriedade de terem-se considerado, até a segunda metade da década de 80, como debilitadas as condições financeiras locais. De acordo com a pesquisa de Serra & Afonso, os governos municipais, desde a década de 60, já dispunham de recursos para colocá-los em um papel relevante na economia nacional.

É certo que, no período subsequente à reforma de 1966, dispositivos foram utilizados no sentido de interferir na competência local. Não obstante, verificou-se ao longo dos anos

---

<sup>214</sup> Serra, J. & Afonso, J "Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil." **Conjuntura Econômica**, Vol. 47, N° 3, 1993a e Serra, J. & Afonso, J "Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil: condições para retomada." **Conjuntura Econômica**, Vol. 47, N° 4, 1993b.

uma sucessiva recuperação de repasse de recursos, que culminou com a recente Constituição Federal.

Assim, não é absurdo considerar que os municípios normalmente detiveram condições de prestar em algum nível os serviços públicos; se não o fizeram, foi por motivos outros, de sua alçada ou não, que a disponibilidade de recursos.

No cenário da época, certamente um fator que contribuiu foi a estratégia de delegar a responsabilidade sobre diversos setores às administrações descentralizadas (saneamento, energia, transportes etc.), inviabilizando, ainda que não fosse desejado, a atuação dos governos locais.<sup>215</sup>

Outra explicação para tanto talvez resida na escolha de prioridades de gastos com pequeno efeito multiplicador, visto que a própria crise econômica demanda um tipo de investimento social que, posteriormente, exige elevados desembolsos na forma de despesas correntes. Além disto, contudo, não pode ser descartada a hipótese de gastos notoriamente improdutivos.

Existia ainda a dificuldade de gerenciamento nos períodos inflacionários, onde, como Coutinho bem salienta,<sup>216</sup> a administração financeira é tão importante quanto a administração tributária. No caso de Campinas, por exemplo, este autor mostra como a aplicação no mercado de capitais pode gerar mais recursos do que o ISS, principal tributo municipal.

---

<sup>215</sup> Ver a lúcida argumentação de Silva, F. op. cit. 1982.

<sup>216</sup> Coutinho, M. op. cit., 1991, p. 133.

De qualquer maneira, nenhuma dessas ou outras razões conseguem minimizar o impacto negativo que o baixo esforço fiscal desempenhou na realidade local, reduzindo a capacidade de controle por parte de sua população. De fato, conquanto seja verdadeiro que o arrefecimento da economia e os surtos inflacionários deprimam as receitas, quase nunca foi observada alguma tentativa de recuperação na arrecadação própria, mantendo-se uma cômoda posição de dependência do fluxo exógeno.

Com isso, era correta a postura do Banco em criticar, embora sem dissecar as explicações que não fossem as econômicas, a pouca disposição dos municípios para incrementar os tributos próprios. A partir da nova Constituição, então, com muito mais embasamento, tendo presente que a situação crítica das finanças da União irá forçar, como já vem ocorrendo, o refluxo da intervenção federal no espaço local. Logo, se os próprios governos locais não derem cobertura à sua população, provavelmente ela ficará desassistida.

Com base nos dados disponíveis, que são posteriores ao estudo de Shah, essa tomada de consciência já deu seus primeiros passos. Ao que tudo indica, o movimento deve estar tendo como catalizador justamente a fragilidade da União, a qual, senão repassou formalmente os encargos, vem realizando um tipo de descentralização através da "saída de cena". Assim, aquelas municipalidades com o executivo mais atuante, dispondo de mais recursos, ou mesmo através da mobilização dos cidadãos, agora favorecida pelo ambiente mais democrático, estão sendo obrigadas

a cobrirem os vazios deixados pela administração federal e até mesmo estadual.

Com o intuito de generalizar em todo o território nacional a gestão mais compromissada dos governos locais, e até para exercer um novo papel na federação, a União e estados poderiam, conforme sugerido pelo Banco e por estudiosos brasileiros, modificar o sistema de transferências governamentais. A intenção básica seria garantir que a distribuição de recursos propiciasse um tratamento social e financeiro eqüitativo das localidades, mas que também incentivasse o esforço fiscal próprio onde isto não esteja sendo verificado.

Requer-se-iam, por consegüinte, alterações na sistemática do FPM e talvez até na própria mensuração do ICMS, conforme os princípios descritos por Shah. Logicamente não se está defendendo a adoção irrestrita do método proposto, mas sim uma argumentação que tem seu eixo na intenção de fortalecer os laços federativos.

As medidas só surtiririam um efeito líquido positivo, porém, como se afirmou no segundo capítulo, se o padrão de gastos também fosse alterado. De nada adiantaria o acréscimo de recursos, seja através de impostos, taxas, contribuição de melhoria etc., se estes fossem mal versados.

Nesse aspecto o principal agente de transformação é a própria população local, pois a maior parte do acervo das alternativas disponíveis representa a intervenção direta nos interesses do município. Se a autonomia das esferas

governamentais é um princípio para atuação, não cabe a nenhum ente externo a interferência direta ou indireta.

Talvez o melhor caminho para contribuir com as localidades, que ainda não modificaram o perfil da gestão fiscal, de sorte a aprimorar as condições para o desenvolvimento municipal, seja através da assistência técnica, que poderia ser fornecida pela União, estados e pelo próprio Banco Mundial.<sup>217</sup> Poder-se-iam capacitar os recursos humanos em administração tributária, planejamento/programação financeira e orçamentária de médio e longo prazos, e avaliação de projetos.<sup>218</sup> Em particular, dever-se-ia dedicar especial atenção à gestão do imposto sobre a propriedade urbana, o qual tem possibilitado um fluxo de receita estável e crescente, bem como do imposto sobre a propriedade rural, que pode ser muito mais explorado do que na atualidade.

Naturalmente essa última proposta é de cunho tecnocrático e, assim sendo, muito limitada no seu alcance. Contudo, como discorrido no capítulo inicial da dissertação, as práticas democráticas locais - e aí com destaque a *accountability*

---

<sup>217</sup> Seria interessante a revisão do projeto CIATA, que consistiu em uma iniciativa de assistência técnica do governo federal na área de administração tributária. Todavia seus resultados tenham sido pequenos, a experiência do processo pode fornecer subsídios relevantes.

<sup>218</sup> Varsano, R. "O impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais." **Revista de Administração Municipal**, Vol. 36, N° 193, 1989, p. 53.

e a *responsiveness* - necessitam ter origem no interior da dinâmica social local; se o embrião for exógeno, o corpo social poderá rejeitá-lo. Nem por isto, os agentes externos não deverão colaborar quando forem convidados a fazê-lo.

**CONCLUSÃO**



## CONCLUSÃO

A possibilidade de incremento nos empréstimos do Banco Mundial para os governos locais, vista a diretriz da instituição em contribuir na reformulação da arquitetura institucional dos países beneficiários, no sentido de favorecer o desenvolvimento econômico e social, impõe a reflexão sobre as bases em que o relacionamento deverá ser assentado. Caso contrário, o afluxo de recursos poderá, tão-somente, significar um aporte no orçamento, sem que se traduza na melhoria do desempenho da ação pública e das condições de vida da população.

Para o alcance desses intentos, é vital que não se perca de vista as dimensões administrativa, econômica e política que circunscrevem os atores envolvidos e as implicações do projeto de intervenção no tecido social, pois o discernimento desses fatores é particularmente importante quando a intenção consiste em reais mudanças políticas e institucionais. Logo, os critérios e categorias analíticas não podem ser apenas os da dimensão econômica, conforme tem-se caracterizado a quase totalidade dos acordos firmados pelo Banco.

Cabe referenciar que uma corrente de pesquisadores, integrada também por consultores e técnicos do BIRD, vem realizando estudos sobre os aspectos políticos pertinentes às propostas de reforma estrutural nos países menos desenvolvidos. Entretanto, como assinalam Haggard & Webb, estes trabalhos ainda não conseguiram fornecer um conjunto de diretrizes para avaliar a pertinência dos empréstimos na forma de ajuda externa, embora já

possam sensibilizar as agências internacionais quanto aos resultados de sua atuação.<sup>219</sup> Assim, no futuro talvez consigam até influenciar o desenho dos acordos.

Com tal evolução, o próprio Banco Mundial poderá perceber que suas propostas não devem considerar, prioritariamente, estratégias para garantir a possibilidade de *accountability* a partir da ótica da burocracia. Como o estamento burocrático possui interesses próprios, sua ação dar-se-á de acordo com a posição em que esteja em relação ao assunto, sendo que a convergência com a demanda da sociedade civil poderá não existir.

Logicamente não se está advogando um discurso neo-liberal contrário à administração pública. As iniciativas de propiciar transparência e participação, aliadas à maior racionalização das ações, contribuem decisivamente para o perfil de intervenção estatal. Estas, no entanto, são condições necessárias, mas de forma alguma suficientes para a *accountability* ou *responsiveness*. Portanto, é necessário negociar e estabelecer claramente os objetivos realmente factíveis dos acordos, evitando tanto o desgaste no relacionamento entre o Banco e as agências brasileiras, quanto na imagem das organizações envolvidas.

---

<sup>219</sup> Haggard, S. & Webb, S. "What do we know about the political economy of economic policy reform?" **The World Bank Research Observer**, Vol. 8, Nº 2, 1993, p.163.

Outro fator que requer uma atenção mais acurada por parte do Banco é o impacto distributivo que os projetos acarretam, principalmente aqueles atinentes às reformas estruturais.<sup>220</sup> Apesar desta ser uma diretiva encontrada nos textos do BIRD, aparentemente a preocupação não consegue suportar-se ao longo do ciclo de vida do projeto. Pode-se conjecturar, talvez, que as repercussões negativas no quadro distributivo derivadas da intervenção do Banco sejam mais oriundas de decisões tomadas na fase de implantação do que da concepção inicial. Como a instituição detém pouquíssimos mecanismos de sanção, conquanto todo o debate acerca da força das condicionalidades, as alternativas da agência, para contrapor-se a alguma medida do beneficiário durante o projeto, reduzem-se à interrupção do fluxo financeiro ou ao rompimento do acordo, escolhas estas que envolvem elevados custos políticos para ambos os lados.

Pode-se também elocubrar que, de fato, o embasamento teórico da instituição favoreça o desenho de projetos/programas/políticas que redundem em prejuízos para os segmentos sociais que não possuem voz. Conforme o raciocínio exposto, a opção pelo critério do benefício pode, senão mediada por outras considerações, acarretar decisões discricionárias. Logo, a utilização deste critério deve ter seu lugar na formulação das políticas, inclusive porque a crise fiscal que

---

<sup>220</sup> Sanford, J. "The World Bank and poverty." **The American Journal of Economics and Sociology**, Vol. 47, Nº 3, pp. 257-275, 1988.

caracteriza o moderno Estado capitalista obriga, de alguma forma, a procura pela eficiência e pela recuperação de custos incorridos na atuação do setor público; todavia, a eqüidade, em seu sentido ampliado, não pode ser colocada em plano secundário. Se isto não for observado, a própria pretensão de germinar a *accountability* e *responsiveness* em um ambiente democrático ficará comprometida.

A problemática adquire notória relevância no campo das finanças municipais, justamente porque a definição do perfil da política fiscal elege, inexoravelmente, ganhadores e perdedores. Quando institui-se alguma forma de tributo ou gasto, portanto, é vital o discernimento a respeito de sobre quem incidirão o ônus e os benefícios, não restringindo a análise ao cálculo econômico-financeiro, mas também incorporando a avaliação dos impactos sociais na comunidade.

Em tal contexto, é imprescindível que o discurso mercado-orientado seja relativizado para os países em desenvolvimento, onde boa parte da sociedade não é regida pelas leis de mercado. Em acordo com Haggard & Webb, considera-se que um projeto, programa ou política que cria expectativas, favorece o afloramento de posições internas hostis e está fadado ao fracasso por razões políticas, pode ser pior do que a inexistência de propostas.<sup>221</sup>

Para tanto, conforme já mencionado, requer-se o entendimento preciso das dinâmicas administrativa, política e econômica locais, o que demanda mudanças na sistemática de

---

<sup>221</sup> Haggard, S. & Webb, S. op. cit., 1993, p. 162.

negociação dos acordos através da incorporação de um maior número de atores sociais legítimos e representativos. Não é cabível, afinal, que decisões sobre ações que pretendam dar transparência ao trato da coisa pública não se caracterizem por tal. Ademais, estas colocações não constituem óbices intransponíveis para o *staff* do Banco Mundial pois, como mencionado anteriormente, este corpo técnico é um dos responsáveis pelo avanço que se tem sobre o conhecimento das finanças locais nos países não desenvolvidos. Uma grande dificuldade para a agência internacional, antes sim, está na transparência de suas decisões internas, que poucas vezes, ao contrário do divulgado, são pautadas em critérios técnicos.<sup>222</sup>

O caso brasileiro corrobora a assertiva quanto à capacidade que o Banco detém para diagnosticar a realidade e propor caminhos para as finanças locais e para o próprio desenvolvimento municipal. Algumas vezes, é certo, sua análise tendeu a equívocos, seja por um viés próprio seja pela indisponibilidade de informações. Em ambos os casos, no entanto, a posição da agência internacional era compartilhada por um bom número de analistas nacionais.

Na atual conjuntura brasileira, tendo presente o debate que se trava sobre os caminhos do federalismo nacional, é necessário frisar que se considera os projetos de capacitação e

---

<sup>222</sup> Leff, N. "The use of policy-science tools in public-sector decision making: social benefit-cost analysis in the World Bank." *Kyklos*, Vol. 38, N° 1, pp. 60-76, 1985.

reestruturação do nível local muito oportunos, principalmente no que diz respeito ao aperfeiçoamento de sua gestão tributária. Isso porque os rumos da discussão sobre a reforma fiscal levam a crer que as atuais fontes de receitas locais serão decisivamente impactadas. Por exemplo, se o IPI ceder lugar a um tributo seletivo sobre alguns produtos (automóveis, cigarros etc.), o FPM poderá perder recursos. Já no caso de implantação de um IVA, a cota-parte do ICMS sofreria alterações.

Dado o cenário, existem pelo menos três planos essenciais para a atuação conjunta entre o Brasil e o BIRD visando à viabilidade fiscal do desenvolvimento municipal: o da reforma fiscal em andamento, o das receitas próprias e o do entrosamento entre receitas próprias e transferências.

No plano da reforma fiscal, a instituição está habilitada para contribuir na avaliação das repercussões das diferentes propostas existentes e para participar no debate sobre a atribuição de competências entre as esferas de governo. Logicamente esta colaboração não significaria a maculação da soberania nacional, visto que o Congresso é o responsável último pela definição dos contornos do federalismo fiscal.

Pela vertente das receitas próprias, os esforços devem ser direcionados para o aprimoramento da gestão dos tributos sobre a propriedade, notadamente do IPTU e do ITR, até porque o primeiro dificilmente sairá da alçada local. Além do mais, o IPTU já está demonstrando que representa uma alternativa bastante adequada e factível para a maioria das administrações locais, seja no que concerne ao financiamento das suas intervenções seja

para o alcance de finalidades extrafiscais, como o planejamento e uso do solo urbano, enquanto o ISS está mais afeto aos municípios com maior complexidade econômica. O ITR, por sua vez, que até o momento mereceu pouca atenção do BIRD, apresenta condições técnicas para o incremento no seu desempenho, principalmente se estiver, conforme disposto em algumas propostas de reforma do sistema tributário nacional, entre as competências locais.

A fim de evitar que as transformações nos dois tributos sobre a propriedade acarretem resistências generalizadas, deve-se atentar para que a organização administrativa, através da definição de critérios transparentes e impessoais, inviabilize as injunções políticas e a corrupção. Com isso, poder-se-á dinamizar, inclusive, a arrecadação das contribuições de melhoria.

Como atualmente não é factível a sustentação da quase totalidade dos governos locais brasileiros apenas com recursos próprios, a permanência da distribuição intergovernamental de verbas é inevitável. Logo, no que diz respeito ao entrosamento entre receitas próprias e transferências, não se deve olvidar a premência de critérios para o repasse que considerem tanto as necessidades quanto o esforço fiscal local. Para esse objetivo, o conhecimento e experiência do Banco Mundial serão de grande valia no debate sobre a sistemática vigente e sua possível revisão.

Em função do exposto, conclui-se que aos projetos de capacitação e reestruturação do nível local está reservado o fundamental papel de qualificarem os recursos humanos, visando à construção de habilidades que acarretem inovações tecnológicas em

seu sentido amplo e, assim, estimulem a racionalidade, eficiência e equidade dos sistemas tributários locais e regionais, seja diretamente seja através do efeito-demonstração que as experiências exitosas gerarão. Indiscutivelmente, nesta empreitada o Banco Mundial pode vir a ser um parceiro privilegiado.



**BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFIA

- ABRASF "Arrecadação tributária própria das capitais: evolução recente (1988/1991)." **Mimeo**. São Paulo, ABRASF, 1992.
- Abreu, M. & Fritsch, W. "Brazil's foreign borrowing from multilateral and governmental agencies: an overview of past experience and the present challenge." **Texto para Discussão Nº 105**. Rio de Janeiro, PUC, 1985.
- Afonso, J. & Lobo, T. "Federalismo fiscal." **Textos para Discussão Interna Nº 108**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1987.
- Afonso, J. "Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais." **Estudos Econômicos**, Vol. 22, Nº 1, pp. 5-34, 1992.
- Afonso, J. & Villela, R. "Estimativa da carga tributária no Brasil em 1990 e sua evolução nas duas últimas décadas." **Boletim Conjuntural do IPEA Nº 13**, pp. 35-40, 1991
- Afonso, J. "Carga tributária no Brasil: estimativas para 1992." **Boletim Conjuntural do IPEA Nº 20**, pp. 41-43, 1993
- Alasino, C. "Incidência do IPTU no município de São Paulo." **Estudos Econômicos**, Vol. 12, Nº 2, pp. 51-63, 1982.
- Andrade, T. "Endividamento municipal: o estado atual das dívidas das capitais municipais." **Revista de Finanças Públicas**, Vol. 47. Nº 371, pp. 59-77, 1987.
- Andrade, T. "Endividamento municipal: análise da situação financeira de quatro capitais estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador)." **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 43, Nº 1, pp. 77-102, 1989.

- Annis, S. "The shifting grounds of poverty lending at the World Bank." **in** R. Feinberg e V. Kallab ed. **Between two worlds: the World Bank's next decade.** Washington D.C., Overseas Development Council, 1986.
- Araújo, A. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto.** Brasília, IPEA, 1991.
- Araújo, A.; Horta, M.; Considera, C. **Transferências de impostos aos estados e municípios.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.
- Bacha, E & Mendoza, M. "O FMI e o Banco Mundial: um memorando latino-americano." **in** E. Bacha e M. Mendoza ed. **Recessão ou crescimento: O FMI e o Banco Mundial na América Latina.** São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1987.
- Bahl, R.; Miner, J.; Schoeder, L. "Mobilizing local resources in developing countries." **Public Administration and Development**, Vol. 4, pp.215-230, 1984.
- Bahl, R, & Linn, J. **Urban public finance in developping countries.** New York, Oxford University Press, 1992
- Bahl, R. "Design of intergovernmental transfers in industrialised countries." **Public Budgeting and Finance**, Vol. 6, Nº 1, pp. 3-22, 1986.
- Banco Mundial **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1988.
- Bird, R. "Intergovernmental finance and local taxation in developing countries: some basic considerations for reformers." **Public Administration and Development**, Vol. 10, Nº 2, pp. 277-288, 1990.

- Bird, R. **Tax policy and economic development**. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1992.
- Blöndal, G. "Sistemas de informações financeiras governamentais nos PND." **Finanças e Desenvolvimento**, Vol. 8, Nº 3, pp. 12-15, 1988.
- Boschi, R. & Diniz, E. "Burocracia, clientela e relações de poder: um modelo teórico." **Dados**, Vol. 17, pp. 97-116, 1978.
- Brett, E. "Reaching the poorest: does the World Bank still believe in "Redistribution with Growth"?" **in** World Bank **Recovery in the developing world: the London symposium on The World Bank's role**. Washington, D.C., The World Bank, 1986.
- Campbell, T. "Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management." **Regional Report Nº 5**. Washington D.C., The World Bank, LAT Regional Studies Program, 1991.
- Campos, A. "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?" **Revista de Administração Pública**, Vol. 24, Nº 2, pp. 30-50, 1990.
- Cochrane, G. "Policies for strengthening local government in developing countries." **World Bank Staff Working Papers Nº 582**, 1983.
- Cohen, J.; Grindle, M.; Walker, T. "Foreign aid and conditions precedent: political and bureaucratic dimensions." **World Development**, Vol. 13, Nº 12, pp. 1211-1230, 1985.
- Coutinho, M. "Finanças públicas no município de Campinas, 1980-88." **Revista de Administração Pública**, Vol. 25, Nº 2, pp. 123-136, 1991.

- Due, J. & Friedlander, A. **Government finance: economics of public sector**. Illinois, Richard D. Irwin, Inc, 1977.
- Felicíssimo, J. "Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil." **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 32, Nº 1, pp. 6-15, 1992.
- Finer, S. **Governo comparado**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- Fundap **Países africanos de língua oficial portuguesa: reflexões sobre história, desenvolvimento e administração**. São Paulo, Fundap, 1992.
- Fundap. **O enfrentamento da questão social: experiências municipais**. São Paulo, Fundap, 1989.
- Giffoni, F. "Análise do novo sistema constitucional tributário." **in** R. Piscitelli (org.) **O sistema tributário na nova constituição**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1989.
- Gonzalez, M.; Almeida, S.; Costa, C.; Ribeiro, E.; Albuquerque, J.; Santos, M. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas 1949 - 1989**. Brasília, IPEA/IPLAN, 1990.
- Goulet, D. & Hudson, M. **The myth of aid: the hidden agenda of the development reports**. New York, IDOC North America, 1971.
- Gray, G. & Linn, J. "A melhoria das finanças públicas e o desenvolvimento." **Finanças e Desenvolvimento**, Vol. 8, Nº 3, pp. 2-5, 1988.
- Grindle, M. & Thomas, J. **Public choices and policy change**. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991.
- Guerreiro Ramos, A. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.

- Guimarães, P. "Déficit público: revisão de um debate inacabado." **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 32, Nº 1, pp. 44-47, 1992.
- Haggard, S. & Webb, S. "What do we know about the political economy of economic policy reform?" **The World Bank Research Observer**, Vol. 8, Nº 2, pp. 143-168, 1993.
- Hardy, V.; Towhill, B.; Wolf, A. "La responsabilisation comme strategie de modernisation." **Revue Politique et Management Public**, Vol. 8, Nº 3, 1990.
- Hardy, D. & Mihahjek, D. "A formulação de políticas econômicas numa federação." **Finanças e Desenvolvimento**, Vol. 12, Nº 2, pp. 14-17, 1992.
- Harris, R. "Centralization and decentralization in Latin america" **in** D. Rondinelli & G. Cheena ed. **Decentralization and development**. Beverly Hills, Sage Publications, 1983.
- Hayter, T. **Aid as imperialism**. Great Britain, Pengüin Books, 1971.
- Hemming, R. & Kocher, K. "Políticas fiscais com vistas ao crescimento." **Finanças e Desenvolvimento**, Vol. 10, Nº 4, pp. 37-39, 1990.
- Herzer, H. "Local governments in argentina." **Infrastructure and Urban Development Department Working Paper Nº 4**, 1992.
- Hirschman, A. **De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública**. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983.

- Jardanovski, E. & Guimarães, P. "O desafio da equidade no setor saúde." **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 33, Nº 3, pp. 38-51, 1993.
- Khalilzadeh-Shirazi, J. & Shah, A. "Reforma tributária em países em desenvolvimento." **Finanças e Desenvolvimento**, Vol. 11, Nº 2, pp. 44-46, 1991.
- Korff, E. "Finanças públicas municipais." **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 17, Nº 5, pp. 7-41, 1977.
- Korff, E. **O setor privado da economia e o déficit público**. São Paulo, FIESP/CIESP, 1987.
- Korff, E. **A iniciativa privada e as contas públicas**. São Paulo, FIESP/CIESP/CNI, 1992.
- Leal, V. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 1978.
- Leff, N. "The use of policy-science tools in public-sector decision making: social benefit-cost analysis in the World Bank." **Kyklos**, Vol. 38, Nº 1, pp. 60-76, 1985.
- Lichtensztjn, S. & Baer, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro**. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1987.
- Linn, J. "Urban finances in developing counties." in R. Bahl ed. **Urban government finance**. Beverly Hills, Sage Publications, 1981.
- Lobo, T. "Política social e descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL pós-1985" in MPAS/CEPAL **Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Brasília, MPAS/CEPAL, 1989.

- Lobo, T. "Descentralização: uma alternativa de mudança." **Revista de Administração Pública**, Vol. 22, Nº 1, pp. 14-24, 1988.
- Longo, C. "Finanças municipais e a ociosidade dos terrenos na área urbana." **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 33, Nº 4, pp. 599-608, 1979.
- Longo, C. "ITR progressivo, uso da terra e finança municipal." **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 36, Nº 2, pp. 197-208, 1982.
- Longo, C. & Lima, J. "O IPTU como fonte de recursos a nível municipal: aspectos de eficiência e eqüidade." **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 36, Nº 1, pp. 85-102, 1982.
- Longo, C. "Considerações sobre a distribuição de encargos e de receitas entre as esferas de governo" **in** C. Eris; A. Montoro Filho; J. Savasini; D. Kadota; N. Zagha; C. Longo; M. Pinto **Finanças Públicas**. São Paulo, FIPE/Pioneira, 1983.
- Longo, C. **A disputa pela receita tributária no Brasil**. São Paulo, IPE/USP, 1984.
- Lordello de Mello, D. "Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel". **Revista de Administração Pública**, Vol. 25, Nº 4, pp. 199-217, 1991.
- Löw-Beer, J. "Renda da terra - algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano." **Espaço e Debates**, Vol. 3, Nº 8, pp. 31-41, 1983.



- Mabogunge, A. "A new paradigm for urban development." **in** World Bank **Proceeding of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1991**. Washington D.C., The World Bank, 1992.
- Macfarlane, L. **Teoria política moderna**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- MacPherson, C. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1977.
- Maddick, H. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Forense, 1966.
- Mahar, D. "Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica." **Revista ABOP**, Vol. 2, Nº 2, pp. 29-82, 1976.
- Mahar, D. & Dillinger, W. "Financing state and local government in Brazil: recent trends and issues." **World Bank Staff Working Papers Nº 612**, 1983.
- Mahar, D. "O financiamento dos governos estaduais e municipais no Brasil: tendências e questões recentes." **Fundação J.P.**, Vol. 13, Nº 1/2, pp. 28-56, 1983.
- Mason, E. & Asher, R. **The World Bank since Bretton Woods**. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1973.
- McLure, C. "Taxation and the urban poor in developing countries." **World Bank Staff Working Paper Nº 222**, 1975.
- Melo, M. & Moura, A. "Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial." **Planejamento e Políticas Públicas**, Nº 4, pp. 99-126, 1990.

- Mills, E. "Urban efficiency, productivity, and economic development." in World Bank **Proceeding of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1991**. Washington D.C., The World Bank, 1992.
- Ministério da Fazenda "Reflexos da reforma tributária de 1966 nas finanças municipais." **Revista de Finanças Públicas**, Vol. 39, N° 337, pp. 43-61, 1979.
- Mishan, E. **Análise de custos - benefícios: uma introdução informal**. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1976.
- Montoro Filho, A. "Redistribuição de renda: análise comparada de política salarial e política tributária" in .C. Eris; A. Montoro Filho; J. Savasini; D. Kadota; N. Zagha; C. Longo; M. Pinto **Finanças Públicas**. São Paulo, FIPE/Pioneira, 1983.
- Murray, D, "The World Bank's perspective on how to improve administration." **Public Administration and Development**, Vol. 3, N°4, pp. 291-297, 1983.
- Musgrave, R. & Musgrave, P. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo, Ed. Campus/Ed. Universidade de São Paulo, 1980.
- Oates, W. *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- O'Connor, J. **The fiscal crisis of the State**. New York, St. Martin's Press, 1973.
- OECD **Pricing water services**. Paris, OECD, 1987.
- Oliveira, F. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasil Debates, 1981.
- Osizlak, O. "Notas críticas para una teoria de la burocracia estatal." **Documentos Cedex N° 8**, 1977.

- Palma, E. "Uma visão política da descentralização." **Revista Econômica do Nordeste**, Vol. 15, Nº 2, pp. 223-247, 1984.
- Panzarini, C. "O impacto da reforma tributária para as finanças do estado de São Paulo." **Texto para Discussão Nº 18**, IESP/FUNDAP, 1989.
- Payer, C. **The World Bank: a critical analysis**. New York, Monthly Review Press, 1982.
- Richman, R. "A tributação dos bens imóveis no Brasil - argumentos para sua maior utilização." **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 31, Nº 3, pp. 499-519, 1977.
- Rondinelli, D. "Government decentralization in comparative perspective: theory and practise in developing countries." **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 42, Nº 2, pp. 133-145, 1981.
- Rondinelli, D. & Cheena, G. "Implementing decentralization policies: an introduction" in D. Rondinelli & G. Cheena ed. **Decentralization and development**. Beverly Hills, Sage Publications, 1983.
- Rondinelli, D.; Nellis, J.; Cheena, G. "Decentralization in developing countries: a review of recent experience." **World Bank Staff Working Paper Nº 581**, 1983.
- Rondinelli, D. "Extending urban services in developing countries: policy options and organizational choices." **Public Administration and Development**, Vol. 1, Nº 1, pp. 1-21, 1986.

- Rosa, J. "Impacto financeiro da reforma tributária nos recursos disponíveis da União, estados e municípios." **in** R. Piscitelli ed. **O sistema tributário na nova constituição**. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1989.
- Sachs, J. "Conditionality, debt relief, and the developing country debt crisis" **in** J. Sachs (org.) **Developing country debt and economic performance**. Chicago, University of Chicago Press, 1989.
- Salmen, L. "Reducing poverty." **Public Administration and Development**, Vol. 11, pp. 295-302, 1991.
- Sanford, J. "The World Bank and poverty." **The American Journal of Economics and Sociology**, Vol. 47, Nº 3, pp. 257-275, 1988.
- Saunders, R. & Warford, J. "Alternative concepts of marginal cost for public utility pricing: problems of application in the water supply sector." **World Bank Staff Working Paper Nº 259**, 1977.
- Schwartzman, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1988.
- Serra, J. "A Constituição e o gasto público." **Planejamento e Políticas Públicas**, Nº 1, pp. 93-106, 1989.
- Serra, J. & Afonso, J. "Finanças públicas municipais: trajetória e mitos." **Conjuntura Econômica**, Vol. 45, Nº 10, pp. 44-50, 1991a.
- Serra, J. & Afonso, J. "Finanças públicas municipais: trajetória e mitos." **Conjuntura Econômica**, Vol. 45, Nº 11, pp. 35-43, 1991b.

- Serra, J. & Afonso, J "Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil." **Conjuntura Econômica**, Vol. **47**, N° 3, pp. 37-42, 1993a.
- Serra, J. & Afonso, J "Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil: condições para retomada." **Conjuntura Econômica**, Vol. **47**, N° 4, pp. 39-42, 1993b.
- Shah, A. "The new fiscal federalism in Brazil." **World Bank Discussion Papers N° 124**, 1991.
- Shihata, I. **The World Bank in a change world**. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991.
- Silva, F. "Financiamento do desenvolvimento urbano." **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol. **3**, N° 3, pp. 543-584, 1973.
- Silva, F. "Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados." **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol. **12**, N° 2, pp. 489-540, 1982.
- Silva, F. **Finanças públicas**. São Paulo, Ed. Atlas, 1985.
- Smith, B. **Decentralization: the territorial dimension of the State**. London, George Allen & Unwin, 1985.
- Socolik, H. "Transferências de impostos aos estados e municípios." **Revista de Finanças Públicas**, Vol. **46**, N° 367, pp. 70-109, 1986.
- Spink, P. "Reforma administrativa - modelos e processos: uma outra administração para o desenvolvimento." **Mimeo**. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1989.

- Ueda, E. "Finanças municipais e federalismo fiscal." **Revista de Finanças Públicas**, Vol. 38, Nº 333, pp. 14-23, 1978.
- Uphoff, N. "Paraprojects as new mode of international development assistance". **World Development**, Vol. 18, Nº 10, pp. 1401-1411, 1990.
- Van de Laar, A. "The World Bank and the world's poor." **World Development**, Vol. 4, Nº 10/11, pp. 837-851, 1976.
- Varsano, R. "O imposto predial e territorial urbano: receita, eqüidade e adequação aos municípios." **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol. 7, Nº 3, pp. 581-622, 1977.
- Varsano, R. "O critério de distribuição de ICM aos municípios: uma crítica às sugestões e uma sugestão para crítica." **Revista de Finanças Públicas**, Vol. 39, Nº 337, pp. 30-42, 1979.
- Varsano, R. "O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80?" **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol. 11, Nº 1, pp. 203-228, 1981.
- Varsano, R. "O impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais." **Revista de Administração Municipal**, Vol. 36, Nº 193, pp. 44-54, 1989.
- Vieira, P. **Em busca de uma teoria de descentralização**. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- Wood, R. **From Marshall plan to debt crisis: foreign aid and development choices in the world economy**. Berkeley, University California Press, 1986.
- World Bank **Agenda for the fifth decade**. Washington, D.C., The World Bank, 1990a.

World Bank **How the World Bank works with nongovernmental organizations**. Washington, D.C., The World Bank, 1990b.

World Bank **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1990**. Washington D.C., The World Bank, 1991.

World Bank **World Development Report 1983**. New York, The World Bank and Oxford University Press, 1983.

Wunsch, J. "Sustaining Third World infrastructure investments: decentralization and alternatives strategies." **Public Administration and Development**, Vol. 11, N° 1, pp. 5-23, 1991.