O setor público municipal

2009 . Ano 6 . Edição 47 - 19/02/2009

Roberta da Silva Vieira

O tamanho do setor público municipal deveria refletir a demanda dos cidadãos locais. Porém, diversos fatores contribuem para distorcer a interação entre a demanda e a oferta. A ação política dos governantes e/ou o sistema de transferências intergovernamentais são fatores que podem levar a um tamanho do setor público não desejável. Uma classificação interessante nas teorias que explicam o tamanho/crescimento do Estado é: (1) as teorias "cidadãos acima do Estado" e (2) as teorias "Estado acima dos cidadãos". O primeiro grupo engloba as teorias que consideram o setor público como provedor de bens e serviços e redutor de externalidades. Fatores como renda, gostos/preferências e o preço do bem público explicam maior/menor demanda pelo Estado. A segunda vertente de teorias, também conhecida como o lado da oferta, explica um setor público maior pela sua posição de monopólio e pela necessidade do *policymaker* em maximizar poder e, como conseqüência, a geração de orçamentos excessivos.

Um dos principais problemas do federalismo fiscal brasileiro no que diz respeito às finanças municipais é a disponibilidade financeira e o atendimento da demanda. Municípios com alto poder de arrecadação tributária própria possuem um contingente populacional muito alto e não conseguem atender à demanda por serviços de forma plena. Em contrapardia, a facilidade em obter recursos via transferências intergovernamentais não estimula o uso da capacidade tributária própria.

O tamanho do setor público municipal apresenta grande diversidade. Três óticas distintas de tamanho (receita e despesa orçamentária em relação ao PIB municipal e emprego público municipal em relação ao emprego total do município) revelam que o setor público municipal é inversamente relacionado ao tamanho da população. Municípios com até 5 mil habitantes apresentam, em média, pela ótica da receita, tamanho de 22% do PIB, enquanto os municípios de mais de 1 milhão de habitantes possuem, em média, um setor público de 9% do PIB.

Compreender em que medida o tamanho do setor público municipal reflete uma relação direta com a demanda é de fundamental importância para redesenhar o sistema de transferências intergovernamentais. As necessidades de gastos e o potencial de arrecadação são variáveis importantes a serem consideradas na formulação de um sistema de transferências que ao mesmo tempo disponibilize os recursos necessários para a provisão de um bem ou serviço público e que não distorça o volume e a alocação dos gastos.

Algumas teorias evidenciam que o tamanho do setor público está diretamente relacionado com a volatilidade do setor privado. Ou seja, quanto maior a instabilidade do setor privado, maior a demanda pelo setor público. Esse seria denominado o papel de "seguro social" do setor público. Para os municípios, essa evidência teórica não é corroborada, embora a existência de um setor privado maior implique setor público municipal menor.

Resultados interessantes foram verificados para a arrecadação própria dos municípios, uma medida alternativa para o tamanho do setor público municipal. Em

anos de eleição, os municípios praticam uma política fiscal expansionista pelo lado da receita.

Por último, verificou-se que, quanto menor o IDH, maior é o tamanho do setor público municipal medido pela sua arrecadação própria. Esse resultado indica que a necessidade pelo setor público está inversamente relacionada com a renda, educação e longevidade, corroborando o primeiro grupo de teorias citado.

Aperfeiçoar o desenho das transferências intergovernamentais, aprofundar o conhecimento do setor público municipal e do *trade-off* entre ossetores público e privado e investigar as diferenças dos municípios são estudos necessários para que o federalismo fiscal possa funcionar de forma a atender às necessidades dos cidadãos.

Roberta da Silva Vieira é técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea