



ISSN 2238-118X

CADERNOS CEPEC

V. 4 N.12 Dezembro de 2015

ANÁLISE FISCAL DOS MUNICÍPIOS PARAENSES: UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS TRANSFERÊNCIAS VERTICAIS CONFORME REGIÃO DE INTEGRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ EM PERÍODO RECENTE

**PAULO FELIPE SILVA DE SOUZA
JOSÉ RAIMUNDO BARRETO TRINDADE**

Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia



CADERNOS CEPEC

*Publicação do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Pará.
Periodicidade Mensal – Volume 4 – Nº 12 – Dezembro de 2015*

Reitor: Carlos Edilson de Oliveira Maneschy

Vice Reitor: Horácio Shneider

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós Graduação: Emmanuel Zagury Tourinho

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Diretor: Carlos Alberto Batista Maciel

Vice Diretor: Manoel Raimundo Santana Farias

Coordenador do Mestrado em Economia: Sérgio Luis Rivero

Editores

José Raimundo Barreto Trindade - Principal

Sérgio Luis Rivero

Conselho Editorial Provisório

Armando Souza

Marcelo Diniz

Ricardo Bruno

Francisco Costa

José Trindade

Danilo Fernandes

Gilberto Marques

Sérgio Rivero

Gisalda Filgueiras

Márcia Jucá Diniz

Comentários e Submissão de artigos devem ser encaminhados ao

*Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia, através do e-mail: **jrtrindade@uol.com.br***

*Página na Internet: **http://www.ppgeconomia.ufpa.br/***

Cadernos CEPEC
Missão e Política Editorial

Os Cadernos CEPEC constituem periódico mensal vinculado ao Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Sua missão precípua constitui no estabelecimento de um canal de debate e divulgação de pesquisas originais na grande área das Ciências Sociais Aplicadas, apoiada tanto nos Grupos de Pesquisa estabelecidos no PPGE, quanto em pesquisadores vinculados a organismos nacionais e internacionais. A missão dos Cadernos CEPEC se articula com a solidificação e desenvolvimento do Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE), estabelecido no ICSA.

A linha editorial dos Cadernos CEPEC recepciona textos de diferentes matizes teóricas das ciências econômicas e sociais, que busquem tratar, preferencialmente, das inter-relações entre as sociedades e economias amazônicas com a brasileira e mundial, seja se utilizando de instrumentais históricos, sociológicos, estatísticos ou econométricos. A linha editorial privilegia artigos que tratem de Desenvolvimento social, econômico e ambiental, preferencialmente focados no mosaico que constitui as diferentes “Amazônias”, aceitando, porém, contribuições que, sob enfoque inovador, problematize e seja propositivo acerca do desenvolvimento brasileiro e, ou mesmo, mundial e suas implicações.

Nosso enfoque central, portanto, refere-se ao tratamento multidisciplinar dos temas referentes ao Desenvolvimento das sociedades Amazônicas, considerando que não há uma restrição dessa temática geral, na medida em que diversos temas conexos se integram. Vale observar que a Amazônia Legal Brasileira ocupa aproximadamente 5,2 milhões de Km², o que corresponde a aproximadamente 60% do território brasileiro. Por outro lado, somente a Amazônia brasileira detém, segundo o último censo, uma população de aproximadamente 23 milhões de brasileiros e constitui frente importante da expansão da acumulação capitalista não somente no Brasil, como em outros seis países da América do Sul (Colômbia, Peru, Bolívia, Guiana, Suriname, Venezuela), o que a torna uma questão central para o debate da integração sul-americana.

Instruções para submissão de trabalhos

Os artigos em conformidade a linha editorial terão que ser submetidos aos editorialistas, em Word, com no máximo 25 laudas de extensão (incluindo notas de referência, bibliografia e anexos). Margens superior e inferior de 3,5 e direita e esquerda de 2,5. A citação de autores deverá seguir o padrão seguinte: (Autor, data, página), caso haja mais de um artigo do mesmo autor no mesmo ano deve-se usar letras minúsculas ao lado da data para fazer a diferenciação, exemplo: (Rivero, 2011, p. 65 ou Rivero, 2011a, p. 65). Os autores devem fornecer currículo resumido. O artigo deverá vir obrigatoriamente acompanhado de Resumo de até no máximo 25 linhas e o respectivo Abstract, palavras-chaves e Classificação JEL (Journal of Economic Literature).

ANÁLISE FISCAL DOS MUNICÍPIOS PARAENSES: UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS TRANSFERÊNCIAS VERTICAIS CONFORME REGIÃO DE INTEGRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ EM PERÍODO RECENTE

PAULO FELIPE SILVA DE SOUZA¹
JOSÉ RAIMUNDO BARRETO TRINDADE²

RESUMO

Este artigo analisa as condições fiscais dos municípios paraenses, centrado na específica e problemática questão do poder de gasto municipal, decorrente das condições de transferência vertical de receitas. O acompanhamento das limitações fiscais municipais e, mais especificamente, dos diferentes problemas que envolvem o chamado sistema partilha de recursos federativos se impõe como preocupação de estudos e de análises que possam, inclusive, contribuir no desenvolvimento da construção federativa nacional.

Palavras-chaves: Sistema de Partilha; Municípios Paraenses; Brecha Vertical; Federalismo.

ABSTRACT

This article analyzes the fiscal conditions of Pará municipalities, focused on specific and problematic question of the power of municipal spending, due to the conditions of vertical revenue transfer. The monitoring of municipal fiscal constraints and, more specifically, the different issues that involve the federal system called sharing resources is imposed as concern studies and analyzes that can even contribute to the development of the national federal construction.

Key-words: Sharing System; Paraenses Municipalities; Vertical Gap; Federalism.

JEL: H71; H77.

¹ Graduado em Ciências Econômicas (FACECON/UFPA) e Mestrando em Economia (PPGE/UFPA)

² Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE/UFPA).

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 6 |
| 2. FEDERALISMO E DINÂMICA FISCAL MUNICIPAL NO BRASIL EM PERÍODO RECENTE..... | 7 |
| 3. SISTEMA DE EQUALIZAÇÃO E FLUXO DISTRIBUTIVO | 10 |
| 3.1 AS TRANSFERÊNCIAS FEDERATIVAS E O PROBLEMA DA BRECHA VERTICAL..... | 12 |
| 3.2 A BRECHA HORIZONTAL (BH) E O PROBLEMA DAS DIFERENTES CAPACIDADES DE GASTOS PER CAPITA MUNICIPAL..... | 14 |
| 3.3 O PODER DE GASTO E O VOLUME DE RECEITA | 15 |
| 3.4 PODER DE GASTO E PODER DE GASTO AUTÔNOMO..... | 17 |
| 4 A BRECHA VERTICAL PARAENSE SEGUNDO REGIÕES DE INTEGRAÇÃO .. | 18 |
| 4.1 O FPM COMO ÚNICO FUNDO COM CRITÉRIOS GENUINAMENTE REDISTRIBUTIVOS | 21 |
| 4.2 EVOLUÇÃO DO GRAU DE AUTONOMIA POR REGIÃO DE INTEGRAÇÃO | 23 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 26 |
| 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 27 |

1. INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva tratar das condições fiscais dos municípios paraenses, centrado na específica e problemática questão do poder de gasto municipal, decorrente das condições de transferência vertical de receitas. O acompanhamento das limitações fiscais municipais e, mais especificamente, dos diferentes problemas que envolvem o chamado sistema partilha de recursos federativos se impõe como preocupação de estudos e de análises que possam, inclusive, contribuir no desenvolvimento da construção federativa nacional.

O referencial teórico está centrado na análise do federalismo fiscal, especificamente se referencia os elementos teóricos das finanças públicas que tratam das receitas fiscais e dos desequilíbrios entre os entes federativos. O Sistema de Equalização ou Partilha de receitas³ das federações tem como alvo a qualidade da Receita Disponível dos seus entes. Metodologicamente, a maneira mais imediata de se pensar o poder de gasto do ente federativo é observar a receita disponível *per capita*. Menor receita disponível per capita requer maior preocupação no equilíbrio sobre o poder de gasto. Esta primeira aproximação em termos *per capita* pode incorporar variados critérios, dependendo da importância que a sociedade atribui à igualdade de acesso a serviços públicos. Cidadãos de jurisdições diferentes sob a mesma federação não possuem, em princípio, igualdade no acesso aos serviços públicos. O resultado final da equalização espelhará receitas disponíveis próximas da média nacional ou de um *standard*. Isso de certa forma aproxima a qualidade do acesso aos bens públicos entre os cidadãos da federação.

Em geral o Poder Central das federações se apropria de maior parcela dos recursos fiscais. Esta forma pragmática de apropriação possui como “plano de fundo” as disparidades horizontais entre os Níveis de Governo. Para diminuir esta diferença, existem montantes de transferências verticais, em geral, de cima para baixo com vista a elevar a capacidade de gasto das Unidades Federativas (UF), como se objetiva mostrar. Objetiva-se, portanto, constatar empiricamente o grau de contribuição dos mecanismos de partilha dos recursos para amenização do problema da capacidade de gasto autônomo dos municípios paraenses, sendo que a análise das transferências verticais (FPM e cota-ICMS) constitui ponto central do artigo.

A questão tratada no texto refere-se ao impacto das transferências federais, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre a capacidade fiscal dos

³ O Sistema de Partilha (SP) segundo Prado (2006a, p. 176) envolve regras e dispositivos (tais como os fundos constitucionais e vinculados) que baseados na competência tributária, ou seja, que ente federativo administra e arrecada cada imposto, “determinam a forma pela qual essa receita será distribuída entre os diversos governos”, determinando o nível da receita disponível ou efetiva daquele ente.

municípios paraenses. Para tal, o trabalho investigou os 144 municípios do Estado do Pará⁴, agrupados por Regiões de Integração⁵, levantando informações referentes aos anos de 2001 a 2011 tendo como fonte dos dados o FINBRA (Finanças do Brasil) dos municípios paraenses, tanto para as receitas municipais próprias, quanto especificamente as transferências⁶.

O artigo está dividido em cinco seções, além deste introito. Na seção seguinte trata-se de elementos gerais da dinâmica federativa fiscal, especialmente dos condicionantes das receitas de transferência municipais; a terceira seção aborda os aspectos de equalização fiscal e o sistema de partilhas de recursos vertical e horizontal, tratando dos aspectos de desconformidade e desigualdade federativa; a quarta seção aborda o núcleo do estudo, as condições de transferência vertical de receitas aos municípios paraenses, apoiado na metodologia abordada na seção anterior e analisada conforme Região de Integração do estado; finalmente apresenta-se as considerações finais.

2. FEDERALISMO E DINÂMICA FISCAL MUNICIPAL NO BRASIL EM PERÍODO RECENTE

Diversos autores ponderam que federações são arranjos políticos-institucionais que miram harmonizar a existência de uma nação com alguma autonomia política e fiscal das diversas unidades sub-nacionais que a integram, considerando a necessidade de mitigar conflitos, disputas inter-regionais e padrões de acesso a bens públicos (PRADO, 2006a, 2006b; ANDERSON, 2009; STIGLITZ, 2000). A base analítica federativa inclui, em geral, cinco elementos conformadores: i) relativa cooperação intergovernamental entre as instituições; ii) algum acesso a serviços públicos, mesmo que em níveis desiguais entre os diferentes entes federativos; iii) subordinação ao governo central, considerando aspectos históricos, políticos e culturais na forma como cada ente federativo observa o papel do governo central; iv) melhor eficiência fiscal, tanto na prestação de serviços públicos que justifiquem a relação custo-benefício, com a menor carga tributária possível.

O Federalismo reflete, portanto, certo grau de diversidade física do território como também as disparidades políticas, sociais e econômicas consideradas em termos históricos e

⁴ O Pará apresenta 144 municípios, porém os dados do FINBRA (Finanças do Brasil) apresentam lacunas que foram parcialmente resolvidas mediante a atribuição de dados médios para anos que não apresentavam informações.

⁵ As RI's são regiões que agrupam municípios com o fim de planejamento estadual, são em número de doze. Uma descrição sintética das Regiões de Integração encontra-se disponível em <http://www.seir.pa.gov.br>

⁶ No sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (<http://goo.gl/qu4PS>), em cumprimento ao disposto no artigo 51 da LRF, a STN realiza e divulga a coleta de dados relativos às contas anuais de Estados e Municípios, para efeito de consolidação das contas públicas das três esferas de governo, sendo que o FINBRA possibilita acompanhamento específico das gestões fiscais municipais.

geográficos, sendo que a dinâmica de desigualdades regionais ou provinciais são componentes importantes na estruturação das relações federativas, bem como nos mecanismos possíveis de ajuste ou equalização dessas diferenças. Chama-se a atenção para o fato de países como o Brasil, dificilmente consegue manter um poder central com capacidade de planejar o desenvolvimento para todo um vasto território, sendo pensado por apenas um grupo de interesse regional, tornando as demais regiões territoriais espaços de expansão fronteiriça, sendo que as elites regionais assumem o papel de representantes periféricas, pode-se convencionar essa relação de poder federativo como do tipo regional-dependente.

Aspecto central a ser somado aos componentes acima elencados refere-se ao formato de financiamento e de decisões orçamentárias das unidades subnacionais. O núcleo do federalismo é composto por um mecanismo complexo de repartição de competências materiais, legislativas, e tributárias, bem como de receitas não tributárias e do sistema de partilha de recursos. Ele delimita e configura o perfil de autonomia constitucional de cada regime, sendo certo que o grau de independência financeira das unidades subnacionais determina o grau de autonomia da Federação (PRADO, 2006a; REZENDE, 2006; OLIVEIRA, 2012; IPEA, 2012).

De modo geral, os recursos financeiros disponíveis para cada unidade federada realizar seus gastos e cumprir com o pagamento dos encargos constitucionalmente designados, são conseguidos de diversas formas e com diferentes níveis de descentralização, ou seja, através do somatório das receitas obtidas por cada unidade política no exercício de suas respectivas competências tributárias, das receitas decorrentes da exploração do seu patrimônio, da exploração de atividades econômicas (comércio, agropecuária, indústria e serviços), das operações de crédito, da alienação de bens, do recebimento de amortização de empréstimos concedidos e ainda do *superávit* do orçamento corrente, dentre outros. Acrescenta-se aí, a parcela decorrente do sistema de repartição de receitas e de transferências intergovernamentais, que podem ser voluntárias ou obrigatórias.

O federalismo fiscal brasileiro se alterou substancialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e dos novos regramentos definidos a partir da década de 1990. A Constituição Federal estabelecida descentralizou boa parte das competências pelos demais níveis de governo, além do federal e, como denotam diversos autores, inaugurou um padrão federativo com grande autonomia dos municípios (KHAIR, 2006, 2013; TOMIO, 2005). Santos, Costa e Andrade (2001, p. 296-297) sustentaram que o principal argumento favorável

a descentralização seria a proximidade das municipalidades em relação a população, possibilitando a “alocação de bens públicos cujos benefícios atingem áreas restritas”.

Deste modo, pode-se afirmar que uma das características da Constituição promulgada em 1988 foi à ênfase no fortalecimento da federação mediante a elevação da participação dos Estados e Municípios no conjunto da receita tributária, isso acompanhado de forte descentralização dos gastos públicos sociais. A reforma de 1988 não só aumentou a base de tributação dos governos subnacionais, como incrementou a participação deles nos tributos federais, mediante ampliação das transferências aos fundos de participação, sendo que os municípios foram os maiores beneficiários desse processo de descentralização tributária, através dos aumentos dos valores de transferência constitucional (Fundo de Participação dos Municípios e Cota-ICMS) e dos chamados fundos vinculados(especialmente o FUNDEB e SUS).

Do ponto de vista orçamentário, as receitas públicas são classificadas como orçamentárias e extra-orçamentárias, sendo que as primeiras são previstas no orçamento municipal e são utilizadas para o pagamento das despesas autorizadas. As receitas orçamentárias podem ser classificadas economicamente, ainda, segundo a contabilidade pública, em receitas correntes e de capital. As receitas correntes ou efetivas, referem-se as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial e outras que se destinam a fazer frente as despesas correntes. Para fins do presente estudo, foram utilizadas apenas as receitas tributárias e as de transferências correntes, não sendo incorporadas à análise as receitas de contribuições patrimoniais⁷.

As Receitas Tributárias arrecadadas pelos próprios municípios são em forma de impostos, taxas e contribuições de melhoria e fazem parte dessas receitas o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” (ITBI) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), além de outros tributos, sendo o ISSQN de longe a principal fonte arrecadatória dos municípios, apresentando expressivas taxas de crescimento nas últimas décadas⁸. Neste trabalho, as receitas tributárias são compostas de IPTU, ISS, IRRF, ITBI, taxas e contribuições de melhoria.

As Transferências Correntes são recursos destinados aos municípios e têm como origem principal a União e os Estados. Fazem parte das Transferências da União a cota-parte do

⁷ Para maiores detalhes sobre classificações de receitas e despesas orçamentárias ver, por exemplo, Giacomoni (2005); Lima & Castro (2003); Rezende (2006), entre outros.

⁸ Khair (2006, p. 354) destaca que o crescimento das receitas tributárias dos municípios, especialmente o ISS, em muito tem superado o crescimento das arrecadações federais e estaduais.

Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁹, as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF, atual FUNDEB), as transferências via Sistema Único de Saúde (SUS) e outras transferências do Governo Federal. Já as Transferências dos Estados englobam a cota-parte do ICMS; a do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); transferências do FUNDEB e outras transferências da administração estadual. Ainda compõem as transferências correntes possíveis transferências de outros municípios e outras transferências correntes, particularmente, de grande importância, as transferências referentes ao Sistema Único de Saúde (SUS), para acompanhamento da evolução e debate crítico em relação aos fundos constitucionais de partilha de receitas, especialmente o FPM, consultar Prado (2006) e Khair (2006).

Esse conjunto de transferências possibilita também a conversação entre diversos orçamentos, especialmente os do Governo Central com os orçamentos municipais, o que se denomina de Sistema de Partilha (SP). Segundo Prado (2006, p. 176) esse sistema envolve regras e dispositivos (tais como os fundos constitucionais e vinculados) que baseados na competência tributária, ou seja, que ente federativo administra e arrecada cada imposto, “determinam a forma pela qual essa receita será distribuída entre os diversos governos”, determinando o nível da receita disponível ou efetiva daquele ente. Na seção seguinte faz-se a análise dos elementos componentes do sistema de partilha e dos fluxos distributivos federativos, centrado nas relações com as municipalidades.

3. SISTEMA DE EQUALIZAÇÃO E FLUXO DISTRIBUTIVO

As federações contam com sistemas de partilha de recursos entre suas jurisdições componentes chamado de Sistema de Equalização (SE), que consiste num conjunto de mecanismo e critérios de distribuição do bolo tributário. Fazem parte desse sistema a Distribuição Vertical (DV) e a Distribuição Horizontal (DH) das receitas fiscais. A DV visa à distribuição dos recursos entre os níveis de governo superior e inferior, geralmente tendo o Poder Central como repassador dos recursos para Níveis de Governo Inferiores (NGI). A DH objetiva equalizar o poder de gasto entre mesmo nível de governo, isto é necessário devido à

⁹ O FPM é formado por uma parcela do produto da arrecadação do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, nos termos da Constituição Federal, art. 159. Vale observar que as participações percentuais do produto de arrecadação do IR (Imposto de Renda) e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) na formação do FPM aumentaram de 5% em 1975 para 10,5% em 1982 e 1983, chegando a 22,5% por definição da CF de 1988 e, finalmente, elevado a 23,5% pela Emenda Constitucional nº 55/2007 (PRADO, 2006b).

diferença entre o poder de gasto entre municípios, ou entre estados¹⁰. O chamado Sistema de Equalização possui, portanto, dois componentes principais: As transferências Verticais e as Transferências Horizontais, as quais visam fechar a Brecha Vertical e a Brecha Horizontal, respectivamente, como trata Prado (2006).

A diferença entre o poder de gasto comparado ao volume de encargos assumidos pela respectiva unidade federativa é o que se denomina de Brecha Vertical (BV). Prado (2006a, p. 19) define BV como a *diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos GSN [Governos Subnacionais], medido pelo gasto final por eles realizado e o volume de recursos que estes governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem depender de transferências federais*. A Brecha Horizontal, por sua vez, expressa as disparidades nas dotações de recursos entre unidades de um mesmo nível federativo, ou seja, *à possibilidade de que cidadãos iguais, em jurisdições diferentes, venham a receber serviços públicos em qualidade e quantidades desiguais* (PRADO, 2006b, p. 193).

Os diferentes níveis de governo de uma federação possuem poder de gastos distintos. Tudo depende das atribuições de cada nível. Geralmente o Governo Central concentra a maior parte dos recursos enquanto os governos subnacionais concentram os *déficits*. Os recursos fiscais do GC podem ser usados de duas maneiras genéricas, i) como recurso próprio, ou ii) recurso a ser distribuído pelos demais Níveis de Governo, através de determinados critérios.

A primeira forma de se usar os recursos serve para fazer frente às atribuições constitucionais do GC e às expectativas nacionais. Ou seja, existe certo consenso dos governos subnacionais quanto à interferência do GC em políticas nitidamente locais, nas quais a União atua como agente de interesse nacional. Ainda sobre o recurso apropriado pelo GC, este se apropria de parcela da receita a fim de complementar os gastos dos Níveis de Governo Superiores (NGS), à prerrogativa de que os Governos Superiores não possuem recursos suficientes para atender certas demandas de sua competência.

O GC também atua como transferidor de recursos para os Níveis de Governo Inferiores. Estas transferências *entre* níveis de governo diferentes são chamadas de Transferências Verticais. Este mecanismo, conseqüentemente, reduz o poder de gasto final da União, ou seja, geralmente os NGI são os grandes beneficiários líquidos da receita fiscal no plano federativo. Significa dizer que, a depender da federação, do pacto federativo ou mesmo do momento

¹⁰ Para maior aprofundamento teórico, ver Prado (2006a, p. 16-52; 2006b); Anderson (2009, p. 56-60).

histórico, o grande receptor dos recursos pode ser o Nível de Governo Intermediário, ou o Nível de governo Inferior.

3.1 AS TRANSFERÊNCIAS FEDERATIVAS E O PROBLEMA DA BRECHA VERTICAL

As Transferências Verticais – tidas neste trabalho como igual a receita de transferência corrente, como já tratado em seção anterior – podem ser de duas maneiras: Transferências Legais e Transferências Condicionadas¹¹, as quais se desdobram em seus respectivos componentes, como tratado abaixo:

a) Transferências legais: são definidas em lei, tendo geralmente a Constituição como pauta. Esses tipos de transferências, por serem fixas e certas, são possíveis de serem pensadas pelos governos receptores como parte do próprio planejamento público local. Significa dizer, essa parcela é *livre* para ser alocada pelo governo receptor como quiser. Ainda é desmembrada em Parcela Devolutiva (DEV)¹² e Parcela Redistributiva (PR)¹³.

b) Transferências Condicionadas: para que o Nível de Governo Inferior receba recursos desse tipo, este deve obedecer a critérios impostos pelo Governo Central. Geralmente esses recursos são disponibilizados através de programas federais. Não são recursos fixados em lei e também não se constituem recursos livres para o orçamento subnacional, por estarem ligados a setores específicos, como educação e saúde. As condicionalidades ainda se desmembram em duas partes. As transferências Condicionadas (COND) e as Voluntárias (VOL)¹⁴.

A figura abaixo ilustra didaticamente o funcionamento e o objetivo final das Transferências Verticais. Não leva-se em consideração os processos intermediários onde se operam os critérios e cálculos, apenas se dá foco ao momento inicial e final do processo. Na situação I, cada unidade subnacional possui poder de gasto determinado pela sua própria arrecadação. O Governo Federal é o maior arrecadador, e os Governos Intermediários

¹¹ Para análise teórica e tratamento metodológico das transferências verticais verificar: Prado (2006a, p. 34) e Anderson (2009).

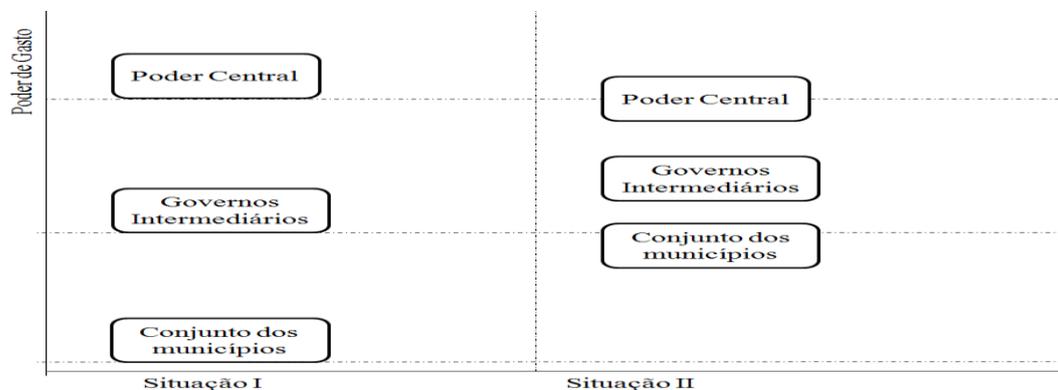
¹² A Parcela Devolutiva (DEV) guarda estreito vínculo com a realidade econômica da jurisdição receptora. De alguma forma, o Nível de Governo Superior reconhece que o recurso foi gerado nesta jurisdição e o devolve total ou parcialmente através de rateio.

¹³ Ao contrário da DEV, a Parcela Redistributiva (PR) não considera a base econômica da jurisdição, está ligada com princípios de equalização. O objetivo é elevar o poder de gasto de jurisdições consideradas mais pobres para níveis considerados razoáveis do que se espera dos encargos assumidos pela jurisdição local.

¹⁴ A diferença básica entre estas é que, na primeira, os governos subnacionais devem obedecer a critérios pré-estabelecidos, geralmente ligados a interesse nacional, como os programas federais. Enquanto que as VOL são dotações mais de curto prazo, guardando certo vínculo com os interesses políticos vigentes. Vale denotar que as transferências condicionadas são, ao contrário das livres, irregulares, não estão pautadas em leis fixas, não sendo utilizadas pelos governos subnacionais como parte do planejamento local.

possuem maior poder de gasto que o conjunto dos municípios, porém, menor poder de gasto do que o Governo Federal.

Figura 1 - Transferências Verticais



Fonte: elaboração própria.

Na situação II, houve transferência vertical de recursos, transferindo-se de um nível de governo para o outro, isto é necessário devido ao volume de encargos assumidos pelas subunidades federais comumente serem maior que sua própria base de arrecadação. Na situação II, o governo federal transferiu recursos para os governos estaduais e municipais, elevando o poder de gastos dessas subunidades para níveis considerados razoáveis no que tange a prestação de serviços básicos de suas respectivas responsabilidades. No caso brasileiro, em particular, ainda há transferência vertical de recursos dos estados para os municípios. Transferências estas cuja base de financiamento é tanto *própria* quanto *provindas da esfera federal*: uma parcela do financiamento próprio estadual é repassada para seus municípios, a obedecer determinados critérios. A parcela provinda da esfera federal, já rateada ao chegar ao estado, sofre novo rateio antes de somar-se às contas municipais. Como resultado final, os municípios são, de acordo com o atual arranjo federativo brasileiro, os maiores beneficiários líquidos desse tipo de mecanismo.

Segundo Prado (2006, p.19) há duas formas de se medir a BV: i) comparar a receita tributária com o volume das receitas correntes; ou ii) comparar a receita tributária com o tamanho dos gastos correntes. Optaremos pela primeira maneira. Vale observar que o *fim último das transferências verticais é fechar a Brecha Vertical*, ou pelo menos promover maior proximidade entre o poder de gasto dos três níveis de governo, como se buscará visualizar na última seção deste trabalho tendo como base de estudo os municípios paraenses.

3.2 A BRECHA HORIZONTAL (BH) E O PROBLEMA DAS DIFERENTES CAPACIDADES DE GASTOS PER CAPITA MUNICIPAL

Existem duas maneiras básicas de se fechar a Brecha Horizontal. A primeira é através das Transferências Verticais, especificamente de sua parcela chamada de Parcela Redistributiva (PR). Por meio da qual o Governo Central – dada a disparidade horizontal no poder de gasto dos municípios, por exemplo – canaliza o recurso para os menos favorecidos. Como explicado anteriormente, a PR não guarda ligação com a base econômica das jurisdições que a financiou. Dependendo da federação e do apelo nacional à igualdade fiscal, essa parcela pode ser maior ou menor. Será maior quanto maior for o apelo nacional à igualdade fiscal, analogamente, será menor quanto menor for este apelo.

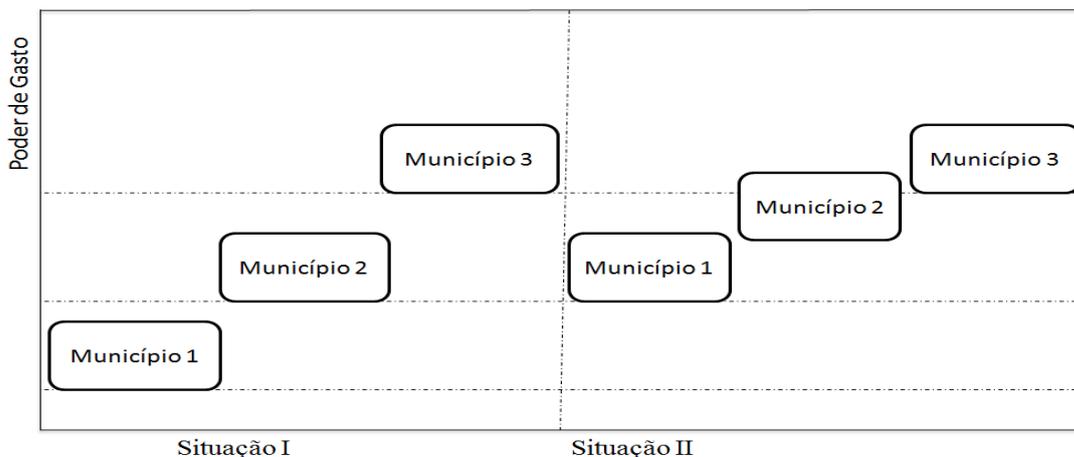
A segunda maneira de se fechar a Brecha Horizontal é pela distribuição de recursos horizontalmente, ou seja, município repassando receita para outro município, ou estado transferindo recurso para outro estado. Aqui, novamente, o caso alemão se encaixa, pois há transferência de receita entre seus estados, bem como transferência de receita entre municípios, além das transferências verticais.

Seja qual for a maneira adotada para se fechar a Brecha Horizontal (fluxo vertical ou horizontal de recursos), é preciso ter em mente que *o objetivo é diminuir a distância relativa entre duas jurisdições de mesmo nível de governo, no que se refere ao poder de gasto.*

É interessante frisar que as Transferências Verticais são condições *necessárias* para o fechamento da Brecha Horizontal, porém não são condições *suficientes*. Após ter se operado todos os mecanismos de distribuição fiscal, existe a possibilidade de elevação da receita dos municípios sem que a distância relativa no poder de gasto seja alterada. Além disso, um caso mais extremo, que chega a ir na contra mão de princípios federativos básicos, pode acontecer: após toda a operação de distribuição fiscal, é possível que haja elevação da receita dos municípios em paralelo com o agravamento da distância relativa entre poder de gasto. Verificaremos, na parte 8, se este agravamento ocorre após serem operados os fluxos com características redistributivas no Pará. Outros trabalhos que queiram fazer esta verificação devem, antes, destacar para a análise os fluxos de receita que possuam características redistributivas na federação brasileira. Uma metodologia mais detalhada para este fim pode ser encontrada em Prado (2006b, p. 173-236).

A figura 2 parte do princípio de que já foi feita a distribuição vertical dos recursos. De antemão, é preciso entender que a BH é resultante das tentativas de equalização vertical, ou seja, a Brecha Vertical, ao tentar ser sanada, gera os desequilíbrios horizontais.

Figura 2 - Fechando a Brecha Horizontal



Fonte: elaboração própria.

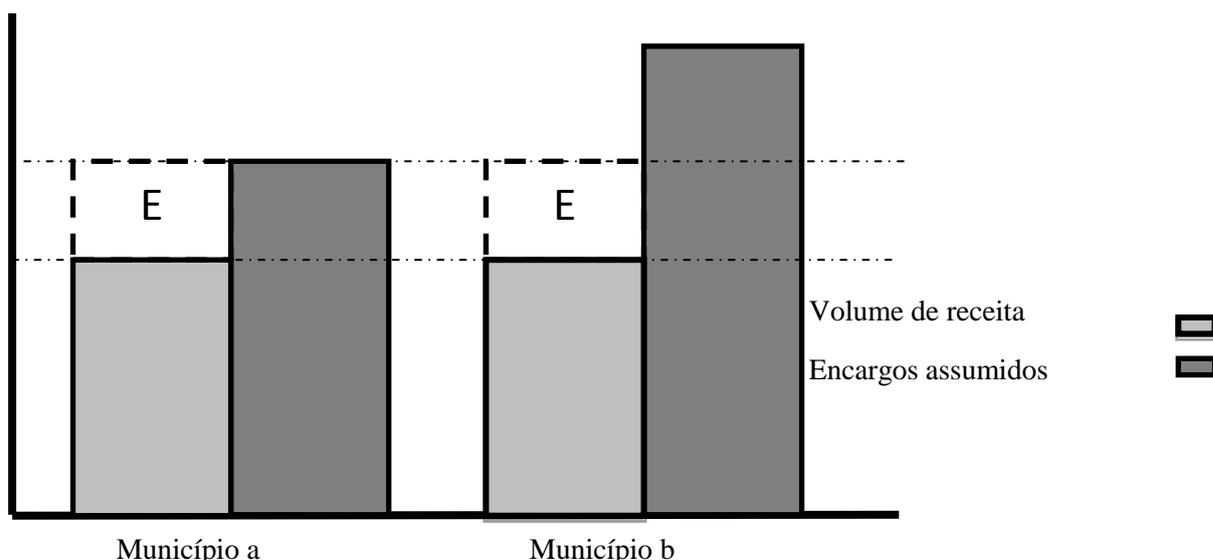
Na comparação horizontal, a figura 2 sugere que nem todos os municípios receberam a mesma quantidade de recurso para fazer frente aos serviços de sua competência. Isto decorre do fato de que algumas transferências guardam estreita ligação com a base econômica da região que o gerou. Na situação II da figura 2, houve entrada de recursos nos municípios menos desenvolvidos economicamente. Ao complementar a receita municipal, o poder de gasto do município 1 e município 2 se eleva para patamares próximos do município 3, o mais desenvolvido por possuir maior poder de gasto comparado aos demais. Duas coisas são importantes frisar desta ilustração: i) se os três municípios fossem elevados de igual forma, o poder de gasto dos três se elevariam sem, contudo, diminuir a distancia relativa entre eles; ii) *O resultado final dos mecanismos de transferências verticais pode resultar em desigualdade no poder de gasto no plano horizontal, dependendo de qual parcela componente das transferências verticais livres é a predominante: as voluntárias (Vol) ou a redistributiva (PR).*

3.3 O PODER DE GASTO E O VOLUME DE RECEITA

Aspecto importante para tratar as diferenças horizontais refere-se a distinção entre o *volume da receita* e o *poder de gasto* da unidade federativa. A primeira é mais simples, mede-se pela totalidade de recurso disponível. Compõe o volume de receita tanto a parcela obtida pelo próprio esforço fiscal quanto a provinda de outro nível de governo. Uma boa maneira de espelhar o volume absoluto da receita é assumir que esta seja igual à Receita Orçamentária, ou alternativamente, igual à Receita Corrente. Esta escolha vai depender dos aspectos que se pretende analisar. O aspecto importante é que independente de qual das duas opções é escolhida, o foco se mantém sobre a receita, e somente sobre a receita, quer dizer que ficam

de fora componentes como o volume de encargos assumidos e o tamanho da demanda da população por serviços básicos. A armadilha de adotarmos o tamanho da receita como sinônimo de poder de gasto consiste em concluir superficialmente que um município possui maior poder de gasto do que outro se o volume de sua receita for superior a este. Uma ilustração para melhor entendimento.

Figura 3 – Volume de Receita e Encargos Assumidos



Fonte: elaboração própria.

A Figura 3 compara dois municípios, “a” e “b”, cujo volume de receita é hipoteticamente igual em ambos. O município “a” possui menor volume de encargos assumidos, enquanto que o município “b” possui maior volume de encargos assumidos. Ainda assumimos que a figura 3 representa uma situação anterior a qualquer dispositivo de equalização, assim, consideramos o volume de receita como a receita própria. Após operado o dispositivo equalizador, constatamos que a elevação da receita de ambos em paralelo mostra apenas duas coisas: i) que o município “a” foi elevado a um patamar de receita capaz de fazer frente a todos os seus encargos assumidos; e ii) o município “b” mesmo, recebendo a mesma quantidade de recurso, não consegue dar conta de todos os seus encargos assumidos. Algo mais próximo da realidade para explicar a diferença entre o volume de encargos seria a presença de hospital de ponta na jurisdição do município “b”, onde este é responsável por parcela ou totalidade dos custos de manutenção do funcionamento do hospital, quando este tipo de serviço público é inexistente na jurisdição do município “a”.

Observamos, portanto, que qualquer dispositivo de equalização que queira operar seus critérios, pelo menos tangentes à realidade, deve não apenas focalizar o volume de receita,

mas também considerar o volume de encargos assumidos pelas jurisdições. Prado (2006b, p. 194) sugere duas possibilidades de se pensar o montante de recurso que uma jurisdição deveria dispor. A primeira maneira de se entender as diferenças entre as jurisdições de uma federação é observar sua capacidade de gasto. Mecanismos federativos de distribuição de receita tendem inicialmente a considerar um determinado montante de recurso cujo objetivo é fazer frente às despesas básicas de uma jurisdição para, em seguida, considerar um determinado volume de repasse, geralmente constitucional, pautado no princípio da igualdade da capacidade de gasto *percapita*. É um modelo considerado simplista por não considerar o grau de comprometimento de determinada jurisdição com gastos com, por exemplo, hospitais especializados, portos e corredores de exportação. O sistema alemão apresenta características semelhantes a essa alternativa. Seu critério técnico fundamental é a equalização da receita final disponível *per capita* entre jurisdições. O Governo Central dispõe de recursos adicionais a determinadas jurisdições e chamadas “Estados-cidades” cujo nível de encargos são mais elevados¹⁵.

A segunda alternativa a ser considerada é a equalização com base nas necessidades fiscais específicas. O maior exemplo do uso desse tipo de critério é o que ocorre na federação da Austrália, no qual o montante a ser transferido para as suas jurisdições se baseia na clara divisão de encargos entre as jurisdições desse país. Segundo Prado (2006b, p. 194), não é o melhor modelo para o caso brasileiro, pois essa divisão clara dos encargos australianos foi possível, entre outras coisas, pelo grau de desenvolvimento desse país. O argumento deste parágrafo baseará mais a frente uma das escolhas metodológicas desse trabalho, a análise *percapita* da arrecadação municipal e seu uso como sinônimo de poder de gasto.

3.4 PODER DE GASTO E PODER DE GASTO AUTÔNOMO

Outro aspecto importante para os objetivos do trabalho é a diferenciação entre o poder de gasto, e o poder de gasto autônomo. A receita tributária dos municípios da federação brasileira é um claro exemplo de poder de gasto autônomo, pois está ligado à possibilidade de ser usado como componente do investimento local. Em um sentido mais amplo, o poder de decidir sobre o próprio orçamento o torna sinônimo de recurso autônomo, ou livre. A discussão deve recair sobre a outra parcela que compõe o orçamento local, as transferências correntes, pois seus componentes assumem mais de uma característica.

¹⁵ Para mais aprofundamento sobre a distribuição de receita alemã, veja-se Spahn e Franz (2000), citado em Prado (2006b, p. 194).

Como já explicado no item 3.2, as transferências correntes são basicamente divididas em dois grandes grupos, a parcela Livre e a parcela Condicionada. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é o grande exemplo de parcela livre que entra para compor o orçamento local, transferido aos municípios pelo governo federal. Por outro lado, o grande exemplo de parcela condicionada é o Fundef/Fundeb, cuja entrada no orçamento municipal é totalmente amarrada à área da educação, em outras palavras, sua entrada no orçamento não interfere no grau de autonomia do município que o recebeu, seu uso em setor alternativo não deve ser cogitado como ferramenta do planejamento público local. Mais à frente, na parte 9, utilizaremos a sessão presente como base para avaliar o grau de autonomia, consideraremos dois componentes: o poder de gasto livre e o poder de gasto autônomo.

4 A BRECHA VERTICAL PARAENSE SEGUNDO REGIÕES DE INTEGRAÇÃO

A análise empírica da Brecha Vertical, considerando a estrutura municipalista paraense, agrupados por Região de Integração por meio dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional, possibilita vislumbrar as diferenças e capacidades municipais, sendo que a estimativa do poder de gasto local constitui importante referência para o tratamento das condições de equalização fiscal federativa necessárias a uma sociedade mais equânime.

A Tabela 1 apresenta a Brecha Vertical dos municípios paraenses agrupados por Região de Integração (RI). Optamos por utilizar a ótica das transferências correntes, estas já abatidas da parcela destinada ao Fundef/Fundeb. A outra opção que fizemos foi utilizar a forma mais simples de poder de gasto – per capita – significa dizer que antes mesmo de fazermos a relação Receita Tributária pelas Receitas de Transferências Correntes, dividimos ambas as contas pela respectiva população das RI. Tais escolhas implicam em dizer que os encargos aqui mencionados são correspondentes ao nível populacional, assim, admitimos que os serviços cobertos são sinônimo de demanda populacional. Não consideramos os encargos particulares, como corredores de exportação, ou número de hospitais municipais¹⁶.

Tabela 1 - Brecha Vertical por Região de Integração (2001 a 2011)

| Regiões de Integração | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Araguaia | 0,96 | 0,95 | 0,16 | 0,95 | 0,93 | 0,93 | 0,88 | 0,84 | 0,85 | 0,84 | 0,87 |
| B. Amazonas | 0,95 | 0,92 | 0,59 | 0,92 | 0,92 | 0,92 | 0,89 | 0,83 | 0,83 | 0,91 | 0,89 |
| Carajás | 0,92 | 0,87 | 0,78 | 0,80 | 0,78 | 0,78 | 0,76 | 0,79 | 0,83 | 0,79 | 0,77 |
| Guamá | 0,98 | 0,97 | 0,40 | 0,96 | 0,97 | 0,97 | 0,96 | 0,96 | 0,96 | 0,95 | 0,96 |

¹⁶ Mesma escolha faz Prado (2006b, p. 194) ao optar pelo *mais simples*, ou seja, assumir os encargos como sinônimo de nível populacional, *percapita*.

| | | | | | | | | | | | |
|---------------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| L. de Tucuruí | 0,65 | 0,68 | 0,71 | 0,92 | 0,93 | 0,94 | 0,94 | 0,96 | 0,94 | 0,97 | 0,94 |
| Marajó | 0,99 | 0,97 | 0,60 | 0,98 | 0,98 | 0,97 | 0,97 | 0,97 | 0,98 | 0,97 | 0,97 |
| Metropolitana | 0,71 | 0,70 | -0,70 | 0,76 | 0,74 | 0,75 | 0,74 | 0,73 | 0,75 | 0,72 | 0,7 |
| Rio Caetés | 0,98 | 0,96 | 0,43 | 0,96 | 0,97 | 0,97 | 0,96 | 0,95 | 0,96 | 0,95 | 0,95 |
| Rio Capim | 0,98 | 0,97 | 0,29 | 0,95 | 0,93 | 0,92 | 0,92 | 0,91 | 0,94 | 0,93 | 0,92 |
| Tapajós | 0,97 | 0,96 | 0,47 | 0,95 | 0,95 | 0,94 | 0,93 | 0,95 | 0,94 | 0,93 | 0,90 |
| Tocantins | 0,95 | 0,93 | -0,14 | 0,92 | 0,91 | 0,88 | 0,87 | 0,88 | 0,97 | 0,97 | 0,97 |
| Xingu | 0,97 | 0,95 | 0,51 | 0,93 | 0,96 | 0,94 | 0,94 | 0,94 | 0,95 | 0,94 | 0,92 |

Fonte: STN _FINBRA (2001-2011). Elaboração Própria.

Convém, antes da análise geral, destacar especificamente o ano de 2003, isso em função de duas peculiaridades: i) observa-se que a Região Metropolitana de Belém (RMB) e a Região de Integração de Tocantins (RIT) apresentaram o índice referente ao tamanho da brecha vertical com sinal negativo. Isto decorreu devido às transferências correntes serem inferiores à receita tributária, pois consideramos, para efeitos de análise, as transferências correntes *após* as deduções para o Fundef/Fundeb e; ii) o ano em questão possui a menor média das RI's em relação aos demais anos, devido a receita tributária ter alcançado níveis próximos a receita de transferências correntes ou, alternativamente, os abatimentos para o Fundef terem reduzido essa conta para níveis próximos a receita tributária. Deve-se investigar se nesse ano os municípios, no agregado, foram perdedores líquidos da redistribuição operada pelos mecanismos do Fundef.

Pode-se observar que para o conjunto da série a RMB é destacadamente a que apresenta a menor Brecha Vertical (ver Tabela 1). Sua média nos dez anos analisados gira em torno de 60%, significa que apenas 60%, em média, dos seus encargos são cobertos diretamente por recursos de transferências, a parcela restante é coberta por recurso próprio. É seguida bem de longe pela Região de Carajás, com 81% de BV na média para dez anos. Analogamente, 81% da demanda por serviços nesta RI é coberto por transferências fiscais, enquanto a outra parte é coberta por recurso próprio.

As RI's do Guamá, Marajó, Rio Caetés, Tapajós e Xingu, ao longo dos dez anos analisados, obtiveram 90% ou mais de seus encargos cobertos por transferências fiscais. Com destaque para o Marajó que, no início da séries, obteve praticamente todos os seus encargos cobertos por transferências fiscais, com 99% de BV, demonstrando o quanto esta região é dependente de outro nível de governo. Pelos dados, é possível afirmar que grande parte da mesa de planejamento dos municípios do Marajó se detém em estratégias de como angariar recursos junto ao governo federal e estadual, através de parcerias.

A análise da Tabela 1 permite afirmar que o Pará é formado por um conjunto de subregiões altamente dependentes de repasses constitucionais, salvo a RMB e, com algumas

ressalvas, a Região de Carajás (RIC). Portanto, o caso paraense é um claro exemplo de que os moldes constitucionais atuais pensados pelos constituintes de 1988, no que tange à descentralização, não concedeu autonomia a essa parcela componente da federação. Podemos mencionar como consequência deste diagnóstico a falta de autonomia no que tange ao poder de decisão sobre o próprio orçamento, que por sua vez limita o planejamento público local.

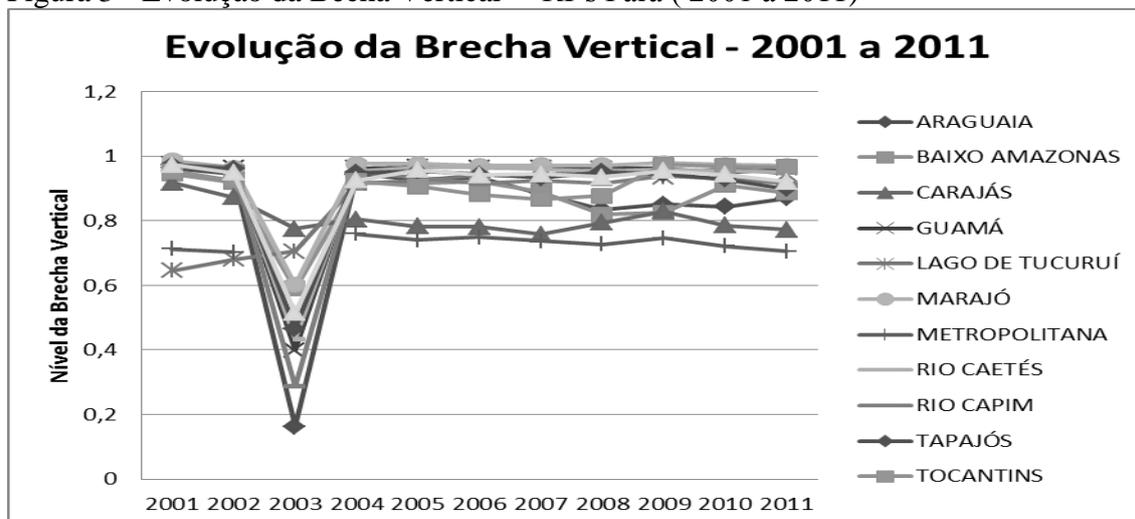
Sobre o diagnóstico do Pará como um conjunto de municípios dependentes de repasses fiscais, tentaremos reforçar este argumento através da figura 3 seguinte. Com exceção da “anomalia” no ano de 2003 por razões que fogem a este trabalho, a avaliação global das curvas mostra que elas possuem um comportamento comum entre elas, qual seja orbitar a sua própria média, tal comportamento sugere uma situação estacionária. Significa dizer que, do ponto de vista da Brecha Vertical, esta se coloca praticamente indiferente ao atual modelo constitucional e aos sucessivos desdobramentos políticos na tentativa de conciliar descentralização de receita com descentralização de encargos.

Deve-se observar que há leve redução da Brecha Vertical se comparado o início com o final da série. O adensamento das curvas tão próximas de um mesmo nível permite afirmar esse mesmo diagnóstico para várias regiões. A exceção são as curvas representativas da RMB e RIC com um leve distanciamento das demais curvas, ou seja, são as únicas regiões que lograram certo êxito na descentralização tributária e na descentralização dos encargos, isso potencialmente em função, das funções de serviços regionais representada pela RMB¹⁷ e, no caso da RIC pela concentração das atividades mineradoras em seu território¹⁸.

¹⁷ A região Metropolitana de Belém abrange um total de cinco municípios: Ananindeua, Belém, Benevides, Marituba e Santa Bárbara.

¹⁸ A Região de Integração Carajás (RIC) abrange a maior província mineral do planeta e é a base de exploração de ferro da Companhia Vale, abrange doze municípios, sendo que Parauapebas e Canaã dos Carajás são municípios com lavras minerais e núcleos de exploração da Companhia Vale. Vale destacar, ainda, o município de Marabá que constitui polo regional, conferir, entre outros TRINDADE et al (2014); Trindade e Oliveira (2011); Becker (2005).

Figura 3 - Evolução da Becha Vertical – RI's Pará (2001 a 2011)



Fonte: STN _FINBRA (2001-2011). Elaboração Própria.

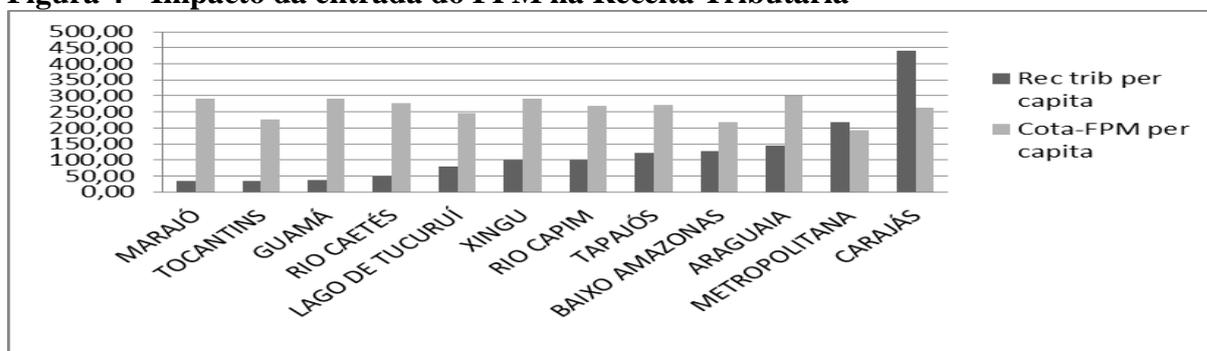
4.1 O FPM COMO ÚNICO FUNDO COM CRITÉRIOS GENUINAMENTE REDISTRIBUTIVOS

Os recursos de partilha federativa nacional que mais se aproximam de um Sistema de Equalização por possuírem características redistributivas são: i) o Fundo do Sistema Único de Saúde. Embora sejam setorialmente dedicados, não representam, portanto, capacidade orçamentária livre de gasto para os governos subnacionais; ii) os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM) e; iii) complementação federal do Fundef/Fundeb, sendo que esses recursos, embora fortemente redistributivos, são limitados ao setor educação e de pequena monta. Entretanto esses fundos, embora envolvam recursos com potencial equalizador maior, operam a redistribuição conforme parâmetros exógenos ao próprio sistema tributário local, de forma que o impacto de suas transferências se somam, de forma aleatória, àquela dos demais fluxos, gerando um resultado final incerto em termos de impacto sobre as condições municipais de financiamento global.

Prado (2006b, p. 173-236), no que se refere à autonomia municipal, separou o financiamento municipal em Receita Tributária, Receita Própria, Receita disponível *sem* FPM e Receita disponível *com* FPM. Seu objetivo era verificar o impacto da entrada do FPM nas contas municipais. E, a partir do verificado, comparou com os principais objetivos do FPM. Esta metodologia é interessante para verificar o comportamento da redistribuição dos recursos fiscais entre os municípios paraenses. Damos ênfase aqui apenas à cota-FPM sobre a receita tributária.

O FPM é o único fluxo distributivo que satisfaz tanto as características redistributivas quanto aumenta o poder de gasto autônomo dos municípios (PRADO, 2006b). Esta é a razão pela qual as figuras 4 e 5 consideram apenas duas rubricas, a receita tributária e a cota-FPM, ambas as rubricas estão em formato *percapita*. A figura 4 está agrupada segundo ordem crescente de receita tributária. Este ordenamento possibilita verificarmos como o FPM reage ao comportamento progressivo da receita tributária. Como primeira aproximação, observamos que o volume do repasse do FPM se comporta de forma indiferente ao crescimento progressivo da receita tributária das Regiões de Integração.

Figura 4 - Impacto da entrada do FPM na Receita Tributária*

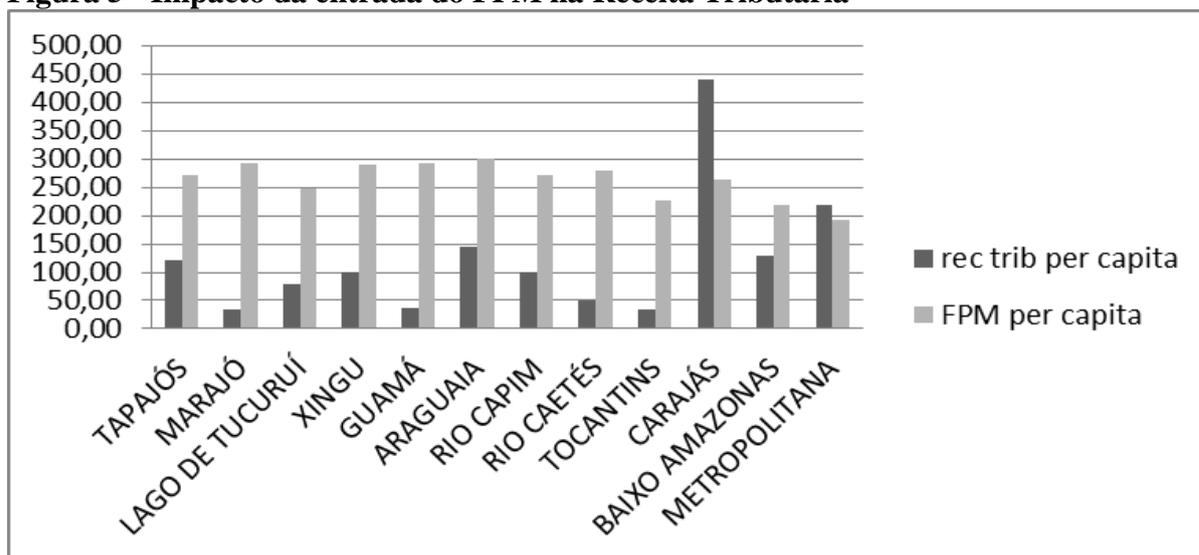


Fonte: STN_FINBRA (2001-2011). Elaboração Própria.

* Ordem crescente de receita tributária.

A figura 5 reordena as Regiões de Integração de forma crescente de população, ou seja, as RI localizadas mais à direita representam nível de população maior. É consenso que a demanda por serviços cresce na medida em que cresce o nível populacional. Desta forma, é interessante acompanhar a distribuição do FPM com o comportamento do nível populacional, além de ser a população um dos critérios principais do FPM. Esta nova perspectiva em relação ao FPM também assume parcela do mesmo comportamento do volume de recurso da figura anterior, ou seja, a figura 5 revela que o comportamento do volume do FPM é indiferente também ao crescimento do nível populacional.

Figura 5 - Impacto da entrada do FPM na Receita Tributária*



Fonte: STN_FINBRA (2001-2011). Elaboração própria.

* Ordem crescente de população.

Os gráficos 4 e 5 visualizam o quanto o FPM importa na capacidade fiscal dos municípios paraenses, porém as duas figuras revelam a indiferença deste repasse constitucional em relação a seus objetivos redistributivos. Para equacionar esses problemas Prado (2006b, p. 201-202) propõe que os *Fundos de Participação teriam de possuir critérios endógenos ao sistema tributário, e não atuar como mais um fluxo com regras autônomas* (PRADO, 2006b, p. 202). Assim, uma primeira aproximação do FPM com moldes efetivamente redistributivos seria sua entrada nas contas locais de forma complementar, ou seja, após serem operados todos os outros mecanismos de distribuição da receita. Esperava-se que, no mínimo, houvesse equalização horizontal na capacidade de gasto autônoma interna paraense, uma vez que 17% das receitas correntes são compostas pelo único recurso potencialmente redistributivo da federação brasileira, a saber, o FPM.

4.2 EVOLUÇÃO DO GRAU DE AUTONOMIA POR REGIÃO DE INTEGRAÇÃO

Baseado na Tabela 1, fica difícil classificar as regiões de integração paraense de acordo com seu grau de autonomia no que se refere ao poder de decisão das mesa de planejamento, pois todas as regiões são, em certo sentido, dependentes de repasses constitucionais para gerir seus encargos. Torna-se mais interessante avaliar o grau de autonomia de gasto, ou seja, classificar as regiões de acordo com o poder de decisão sobre a suas respectivas receitas disponíveis.

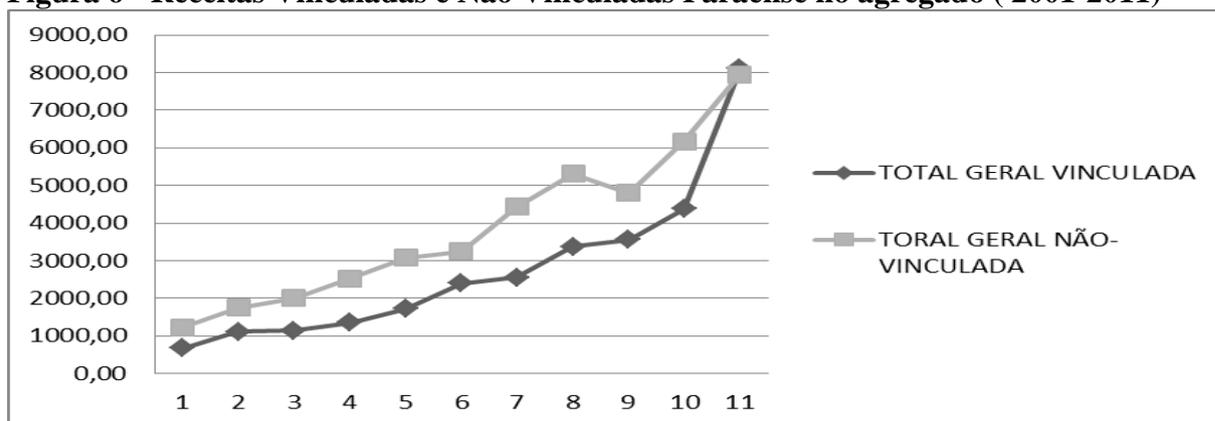
QUADRO 1 - RECEITAS MUNICIPAIS VINCULADAS E NÃO VINCULADAS

| RECEITAS NÃO-VINCULADAS | RECEITAS VINCULADAS |
|---------------------------|----------------------------|
| REC TRIBUTÁRIA | CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS |
| CONTRIBUIÇÕES NÃO SOCIAIS | SALÁRIO EDUCAÇÃO |
| REC PATRIMONIAL | SUS UNIÃO |
| REC INDUSTRIAL | FNAS |
| REC AGROPECUÁRIA | CONVÊNIOS |
| REC SERVIÇOS | SUS ESTADO |
| CP FPM | TRANSF. MULTIGOV. (FUNDEF) |
| CP ITR | TRANSF. CAPITAL |
| CP IOF OURO | |
| LC 87 96 ICMS | |
| COMPENS. FINANC. UNIÃO | |
| CP ICMS | |
| CP IPVA | |
| CP FPEX | |
| OUT. REC. CORRENTES | |
| ALIEN. BENS | |
| OUT. REC. CAPITAL | |

Elaboração própria sistematizada a partir de PRADO (2009).

O Quadro 1 separa as principais fontes de receita em dois grandes grupos, as receitas vinculadas e as não-vinculadas. Algumas contas sofreram mais detalhamento ou foram simplesmente extintas dos relatórios contábeis em anos mais recentes, porém, manteremos essa mesma classificação. Caso não encontremos as respectivas rubricas nos relatórios contábeis da STN, consideraremos estes valores iguais à zero. Apenas uma conta sofreu tratamento diferente deste anterior, a rubrica “SUS Estado” não aparece em anos mais recentes. Para contornar esta situação, adotamos a rubrica “Transferências Estaduais” para o Fundo de Saúde como sinônimo daquela para anos mais recentes, o que julgamos ser no mínimo coerente.

Figura 6 - Receitas Vinculadas e Não Vinculadas Paraense no agregado (2001-2011)



Fonte: STN _FINBRA (2001-2011). Elaboração Própria.

De acordo com a figura 6, as receitas não vinculadas, no agregado municipal estadual, são superiores às receitas vinculadas em todo o período. Estas somente superaram aquelas no último ano da série. Esta crescente participação das receitas vinculadas no orçamento municipal se dá em grande medida por dois componentes, as transferências multigovernamentais e pela parcela da União destinada ao SUS (SUS União). A figura ainda sugere que os municípios paraenses buscaram maior aproximação com outro nível de governo para dar conta de seus encargos principalmente na área de saúde e da educação.

O poder de gasto se tornou majoritariamente vinculado ao final da série, ou alternativamente, a liberdade de gasto foi substituída gradativamente pelos gastos vinculados. Somente por essas informações é lícito afirmar que o planejamento público municipal, de maneira geral, buscou o planejamento em formato de parceria; o que do ponto de vista da autonomia, reduziu o planejamento autônomo com características locais. Por outro lado, é interessante abrir à possibilidade de que as prefeituras, diante da baixa capacidade de arrecadação da maioria das regiões de integração, passaram a utilizar as receitas não vinculadas em encargos fixos (como saúde e educação, e.g) para que a parcela não vinculada pudesse ser pensada como parte do planejamento autônomo. De maneira que, para a maioria dos municípios paraenses, a maior receita com características vinculadas a programas de governo estadual ou federal, não é necessariamente sinônimo de perda de autonomia do planejamento público, pode ser um meio alternativo de ampliar as possibilidades de planejamento sobre a parcela de recurso livre.

Por fim, considerando ainda os dados da Tabela 1, observa-se as municipalidades localizadas em todas as regiões de integração, somente com exceção da RMB e RIC, são altamente dependentes de repasses constitucionais. Já observou-se que isto implica em admitir que suas prefeituras elaboram políticas públicas locais, em grande medida, em função dos

programas estaduais/ federais, os quais estão mais sujeitos as políticas públicas de cunho mais abrangente, o que não implica qualidade e atendimento das necessidades locais municipais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve como foco de análise o regime fiscal das municipalidades paraenses, especificamente distribuídas segundo Regiões de Integração (RI's), buscando, de um lado analisar o comportamento das receitas municipais e, por outro, visualizar as condições federativas em termos do acesso dessas municipalidades aos mecanismos de transferência vertical que possibilitam solucionar problemas de Brecha Vertical e Horizontal, tal como definidos ao longo do texto.

Em relação ao cota-FPM, a crescente participação dos municípios na base de financiamento desta cota (Imposto sobre Produto Industrializado e o Imposto de Renda) concedeu avanços do ponto de vista da descentralização. Porém, mais do que ampliar a participação, tal avanço deveria também considerar a heterogeneidade do território. Não confirmamos este avanço, do ponto de vista de municípios analisados.

Podemos afirmar que tanto os critérios de distribuição do FPM quanto os critérios de redistribuição interna do Fundef/Fundeb são uma espécie de primeiro ensaio do país para começar a se aproximar de Sistemas de Equalização com características redistributivas. Não seria errado considerar o Sistema de Equalização já consolidados de países desenvolvidos (tal como o alemão, o australiano, o canadense) deva servir de parâmetro ao conjunto de fluxo distributivo de receita brasileiro. Os dados analisados confirmam outros estudos que apresentam as deficiências do Sistema de Equalização nacional, especialmente em relação a parâmetros menos lineares em relação as transferências, além do uso de critérios como o de gastos percapita para tratamento dos encargos de cada nível de governo, bem como as definições claras das incumbências de cada nível de governo. Em relação à distribuição do FPM pelo território paraense, verificamos empiricamente que este eleva a receita disponível sem, contudo, interferir significativamente na posição relativa entre as Regiões de Integração. Esta não interferência vai de encontro aos objetivos originais deste fundo.

Constatou-se que, no agregado paraense, os repasses constitucionais não vinculados são maiores e crescem em parelho aos repasses constitucionais vinculados, do ano de 2001 ao ano de 2008. Este último cresce a tal ponto de se aproximar das transferências não vinculadas. Aparentemente este fenômeno explicaria a diminuição do poder de gasto autônomo para o conjunto dos municípios paraenses. Abrimos espaço também para outra interpretação, a de

que as mesas diretoras passaram a planejar políticas de desenvolvimento baseada na obtenção de receita vinculada, a fim de que a parcela não vinculada possa ser usada com mais espaço para manobra. Instigamos aqui novas pesquisas para confirmar esta suposição. Para isto, recomendamos aos interessados como primeiro exercício metodológico a enumerarem os programas estaduais/ federais disponibilizados para os municípios que se enquadrarem em seus editais.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Tradução de Evandro Júnior. 1ª. ed. [S.l.]: FGV, 2009.
- BECKER, B. K. Dinâmica urbana na Amazônia. In: DINIZ, Clélio C.; LEMOS, Mauro B. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- FIRJAN. Sistema Firjan. **IFDM**, 2015. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm/>>. Acesso em: 21 Janeiro 2015.
- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- IPEA. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: IPEA **Estado, Instituições e Democracia: república**. Brasília: [s.n.], v. IX, 2010. Cap. 5, p. 177-212.
- IPEA. Cooperação Federativa: a formação de Consórcios entre entes públicos no Brasil. In: _____ **Federalismo à Brasileira: questões para discussão**. Brasília: [s.n.], v. VIII, 2012. Cap. 2, p. 37-54.
- IPEA. Programa federal de apoio à gestão urbana municipal: situações e perspectivas. In: IPEA. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: [s.n.], v. VIII, 2012b. Cap. 4, p. 59-86.
- KHAIR, A. A questão fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: PINTO, M. P. A. e JÚNIOR, G. B. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, pp.343-370.
- _____. A questão fiscal e o papel do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- LOPREATO, F. L. C. **O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação**. São Paulo: UNESP, 2002.
- LOPREATO, F. L. C. A situação financeira dos estados e a reforma tributária. In: PINTO, M. P. A.; JÚNIOR, G. B. **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. Cap. 9, p. 263.
- MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2006. Cap. 2, p. 115-144.
- OLIVEIRA, F. A Lógica das Reformas: a evolução do Sistema Tributário (1966-2002). In: PINTO, M.; JÚNIOR, G. **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. Cap. 1, p. 21-38.
- _____. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 2012.
- PEREIRA, R. H. et al. Programa Federal de Apoio à Gestão Municipal: Situação e Perspectivas. In: IPEA **Federalismo à Brasileira: Questões para Discussão**. Brasília: Ipea, v. VIII, 2012. p. 58-83.
- PRADO, S. **Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada: Alemanha, Índia, Canadá, Austrália**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006a.

PRADO, S. Transferências Fiscais no Brasil: o lado "esquecido" da reforma tributária. In: PINTO, M. P.; JÚNIOR, G. B. **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006b. Cap. 7, p. 173-236.

PRADO, S. Receita Fiscal dos Governos Subnacionais Brasileiros: 1986-2007. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. Cadernos do Fórum Fiscal n° 8**. Brasília: 2009. Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/./forum-fiscal/./caderno-forum-fiscal-nb08-rec>. Acesso em: 21 Dezembro 2014.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

REZENDE, F. Globalização, Integração Continental e Harmonização Fiscal: o Brasil na Contramão. In: PINTO, M. P.; JÚNIOR, G. B. **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006. Cap. 3, p. 75-92.

REZENDE, F.; LIMA, E. **Finanças Públicas**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SANTOS, A. M.; COSTA, L. S.; ANDRADE, T. A. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Cap. 8, p. 295-336.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). Situação Fiscal do seu Município. Finanças do Brasil (FINBRA). Disponível em: <http://goo.gl/qu4PS>, último acesso: 08/01/2015.

STIGLITZ, J. E. La economía del sector público. Barcelona: Antoni Bosch, 2000.

TOMIO, Fabricio R. L. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: A Criação de Municípios no Rio Grande do Sul. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, **24**, p. 123-148, jun. 2005.

TRINDADE, J. R. B., OLIVEIRA, W. P., BORGES, G. T. **O CICLO MINERAL E A URGÊNCIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL**: o caso do município de Parauapebas no sudeste do Estado do Pará. *R. Pol. Públ., São Luís*, v. 18, n. 2, p. 603-618, jul./dez. 2014.

TRINDADE, J. R. B., OLIVEIRA, W. P. Especialização produtiva primária e meio ambiente em período recente na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA* v. 14, n. 2, p. 283-302, dez. 2011.

*Recebido para publicação em Janeiro de 2015.
Aceito para publicação em Setembro de 2015.*