



ISSN 2238-118X

CADERNOS CEPEC

V. 2 N. 6 Junho de 2013

Análise das Transferências Fiscais para os Municípios Marajoaras e suas Repercussões sobre o Financiamento das Políticas Públicas Locais

Paulo Felipe

José Raimundo B. 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 2 – N° 6 – Junho de 2013

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: Marcelo Bentes Diniz

Vice Diretora: Maria José de Souza Barbosa

Coordenador do Mestrado em Economia: Sérgio Rivero

Editores

José Raimundo Barreto Trindade

Sérgio Rivero

Conselho Editorial

Armando Souza

Marcelo Diniz

David Carvalho

Raimundo Cota

Francisco Costa

José Nilo

José Trindade

Danilo Fernandes

Gilberto Marques

Sérgio Rivero

Gisalda Filgueiras

**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** recebe 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

Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	METODOLOGIA.....	8
3.	ÍNDICES FISCAIS	12
3.1	O grau de autonomia fiscal	12
3.2	As deduções do SUS e FUNDEB e a baixa autonomia fiscal.....	14
3.3	O grau de esforço fiscal.....	16
4	A BAIXA DIVERSIDADE DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS	19
5	TRANSFERÊNCIA VERTICAL E A REDUÇÃO DAS DISPARIDADES HORIZONTAIS: O CASO DO FPM.....	20
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27

Análise das Transferências Fiscais para os Municípios Marajoaras e suas Repercussões sobre o Financiamento das Políticas Públicas Locais¹

Paulo Felipe²

José Raimundo B. Trindade³

Resumo

Este artigo trata das transferências de receitas federais e estaduais, especificamente concentrada nos repasses constitucionais aos municípios paraenses da Região de Integração do Marajó. O objetivo geral do estudo foi analisar o comportamento evolutivo das transferências estaduais (cota parte do ICMS) e das transferências federais (Fundo de participação dos Municípios), sendo ainda estabelecidos alguns objetivos específicos: i) comparar o volume dos repasses dessas duas rubricas e problematizar as causas das possíveis diferenças, assim como propor uma metodologia de estudo das mesmas; ii) comparar as receitas de transferência com as receitas próprias (ISS, IPTU, Taxas); iii) discutir limitações federativas ao financiamento de políticas públicas municipais. A problematização que norteou a pesquisa indagou quanto as condições de financiamento dos municípios marajoaras, tendo como hipótese básica que essas municipalidades não dispõem de capacidade fiscal própria e os mecanismos de transferência não garantem uma receita disponível per capita que possibilite disponibilizar políticas públicas de qualidade superior para sua população. A opção pelo estudo da Região de Integração do Marajó (RIM) refere-se aos poucos estudos econômicos de corte fiscal realizados sobre esta importante parcela da geoeconomia paraense, reforçando uma percepção de desconhecimento científico sobre a mesma. Neste estudo foi possível visualizar que a Região de Integração do Marajó é formada por um conjunto de municipalidades dependentes das transferências correntes dos níveis de governo superiores. Para tal lançamos mão da construção de dois indicadores que permitem visualizar as debilidades fiscais dos referidos municípios. No caso do Grau de Autonomia Fiscal, foi possível atestar que a magnitude das transferências correntes constitui a principal fonte de recursos desses municípios, o que *quase* equivale a atribuir à receita disponível o sinônimo de transferências correntes. No caso do Grau de Esforço Fiscal, mostra indicadores próximos do extremo inferior para todos os municípios da região de integração. Nesta situação, infere-se que os municípios deixam de se esforçar para obter receita própria, pois outro nível de governo é o responsável pela arrecadação, sendo este recurso posteriormente repassado para as localidades. No entanto, como se constatou ao analisarmos o FPM, observa-se que por se tratar de uma federação em desenvolvimento, a equalização horizontal não deve se pautar apenas no esforço fiscal, devido às enormes disparidades horizontais. Mesmo empreendendo uma forte política para aumentar a arrecadação própria, as jurisdições mais pobres não obterão um retorno tão eficiente quanto às jurisdições consideradas mais ricas.

Palavras Chaves: Transferências verticais; Receitas Municipais; Grau de Autonomia Fiscal.

¹ Este artigo é resultante do Projeto “Análise Fiscal dos Municípios Paraenses”, tendo apoio do Programa de Iniciação Científica da UFPA.

² Aluno do Programa de Iniciação Científica, bolsista PIBIC/UFPA, graduando em Economia.

³ Professor da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia, Coordenador de Projeto de Pesquisa PIBIC/UFPA.

Análise das Transferências Fiscais para os Municípios Marajoaras e suas Repercussões sobre o Financiamento das Políticas Públicas Locais

1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata das transferências de receitas federais e estaduais, especificamente concentrada nos repasses constitucionais aos municípios paraenses da Região de Integração do Marajó. O objetivo geral do estudo foi analisar o comportamento evolutivo das transferências estaduais (cota parte do ICMS) e das transferências federais (Fundo de participação dos Municípios), sendo ainda estabelecidos alguns objetivos específicos: i) comparar o volume dos repasses dessas duas rubricas e problematizar as causas das possíveis diferenças, assim como propor uma metodologia de estudo das mesmas; ii) comparar as receitas de transferência com as receitas próprias (ISS, IPTU, Taxas); iii) discutir limitações federativas ao financiamento de políticas públicas municipais.

A problematização que norteou a pesquisa indagou quanto as condições de financiamento dos municípios marajoaras, tendo como hipótese básica que essas municipalidades não dispõem de capacidade fiscal própria e os mecanismos de transferência não garantem uma receita disponível per capita que possibilite disponibilizar políticas públicas de qualidade superior para sua população.

A opção pelo estudo da Região de Integração do Marajó (RIM) refere-se aos poucos estudos econômicos de corte fiscal realizados sobre esta importante parcela da geoeconomia paraense, reforçando uma percepção de desconhecimento científico sobre a mesma. A RIM é composta dos municípios de Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure, detendo algumas das municipalidades de menor IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) do país⁴.

O debate federativo historicamente se colocou ao nível nacional em torno de três eixos principais: i) a distribuição da capacidade tributária entre os diferentes entes

⁴ O IDHM é calculado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e evidencia o elevado grau de carência social e econômica da região foco de análise. Os municípios de Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Curralinho, Portel e Melgaço compõem o ranking dos cinquenta piores IDHM do país. O município de Melgaço teve estimado o menor IDHM do Brasil. Conferir: <http://goo.gl/MxxLkz>.

federativos⁵; ii) as transferências verticais de receitas⁶; iii) a capacidade de definição orçamentária autônoma. Quanto ao primeiro aspecto a Constituição de 1988 definiu ampla capacidade tributária aos diversos entes subnacionais, especificamente os municípios passaram a ter um potencial de capacidade tributária superior, tanto na definição de tributos qualitativamente superior, quanto pela capacidade de definição de alíquotas. Quanto ao segundo ponto, a CF de 1988 apresentou grandes alterações, seja na elevação dos níveis de transferência da União para Estados e Municípios, seja com novas transferências de Estados para Municípios. Por último, os Municípios passaram a deter importantes responsabilidades orçamentárias, especialmente quanto aos aspectos de educação e saúde, que foram fortemente municipalizados nos anos recentes.

O Sistema de Equalização ou Partilha de receitas⁷ das federações tem como alvo a qualidade da Receita Disponível dos seus entes. 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*.⁸ Isso de certa forma aproxima a qualidade do acesso aos bens públicos entre os cidadãos da federação.

⁵ O Sistema Tributário Brasileiro está definido especificamente na Constituição Federal nos artigos 145 a 162 e 195, no Código Tributário Nacional (Lei Federal n. 5.172/66) e em um conjunto de ordenamentos jurídicos, tais como Resoluções do Senado Federal legislações complementares e ordinárias federal, estadual e municipal. Os municípios passaram a deter uma importante capacidade fiscal tributária a partir da CF 88, refletindo-se em um relativo crescimento da participação desses entes federativos no bolo tributário nacional (conferir: REZENDE, 2006, p. 338-339; KHAIR, 2006, p. 354-355, entre outros).

⁶ Vale observar que a estrutura de transferências no Brasil acompanha o formato de a União repassar recursos aos municípios sem passar pela esfera estadual. Indiretamente, um percentual da distribuição da União aos estados deve ser escoado às municipalidades. Observa-se, então, uma relação vertical entre a União, os estados e municípios onde aquele outro busca suprir a falta de recursos próprios desses.

⁷ 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.

⁸ A federação alemã atribui altíssima importância ao nível de equalização de seus entes realocando os estados para pontos iguais, quando possível, ou tangentes à média nacional. O Canadá utiliza como parâmetro para seu sistema de equalização algumas províncias, de maneira que as demais devem possuir no final do processo de equalização poder de gasto próximos à média das primeiras províncias.

Este artigo encontra-se dividido em seis seções, além desta introdução: na seção seguinte abordam-se os aspectos metodológicos do estudo; a terceira seção trata da construção de dois indicadores centrais para a análise: o grau de autonomia fiscal e o grau de esforço fiscal; a quarta seção trata de um aspecto central para as municipalidades: a diversidade de serviços disponibilizados; na quinta seção aborda-se a questão das transferências tendo como centro o FPM; finalmente, na sexta, fazem-se as considerações finais.

2 METODOLOGIA

O foco metodológico utilizado compreendeu o levantamento de métodos e processos relativos à distribuição dos recursos fiscais na federação brasileira, centrado em parâmetros de estatística descritiva e indicadores fiscais construídos com objetivo geral de analisar o comportamento evolutivo das transferências estaduais (cota parte do ICMS⁹) e das transferências federais (Fundo de participação dos Municípios) e com os seguintes objetivos específicos: i) comparar o volume dos repasses dessas duas rubricas e problematizar as causas das possíveis diferenças, assim como propor uma metodologia de estudo das mesmas; ii) comparar as receitas de transferência com as receitas próprias (ISSQN¹⁰, IPTU¹¹, Taxas) e; iii) discutir limitações federativas ao financiamento de políticas públicas municipais na região de estudo.

Consideramos metodologicamente que todo o mecanismo por trás do sistema de equalização incide sobre as receitas municipais disponíveis, tal como definida a seguir, sendo que a composição da receita disponível municipal revela três aspectos importantes: i) o grau de autonomia da Unidade Federativa; ii) a inércia fiscal, sendo que o artigo tenta demonstrar a posição estática dos municípios de pequeno porte, dado sua pequena capacidade de elaboração de projetos que atraiam mais transferências verticais; e iii) a diversidade dos serviços cobertos pelos encargos exclusivos da jurisdição em questão.

⁹ Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações. Principal imposto de responsabilidade dos Estados e distrito Federal, sendo que 25% da arrecadação bruta pertencem aos municípios..

¹⁰ Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, principal tributo de responsabilidade arrecadatória dos municípios, estando previsto no artigo 156, III, da CF de 1988.

¹¹ Imposto Predial e Territorial Urbano, segundo mais importante tributo municipal, de grande dificuldade de cobrança, estando previsto no artigo 156, I, da CF de 1988.

2.1 Receita Disponível

Trabalha-se com duas contas: as transferências correntes e a receita tributária de ambas retiradas as deduções para os programas específicos do governo federal. É razoável admitir a *receita disponível* como o somatório das duas primeiras contas. A importância de cada uma na composição da capacidade de gasto permite ao estudo medir a dependência dos municípios em relação aos recursos próprios/externos. No nosso estudo, sobre os municípios marajoaras.

2.2 Transferências Correntes

Consideramos as *transferências correntes* por ser parcela de recursos constitucionalmente estabelecida, isto é, dado determinados critérios, vão entrar no orçamento do município com vista a complementar o poder de gasto para fazer frente aos serviços básicos de responsabilidade das unidades federativas locais. Este princípio federativo objetiva diminuir as desigualdades horizontais, pois os governos locais são considerados iguais em termos de direitos e deveres, porém são diversos em termos de potencial para prover tais serviços. Desta forma, uma jurisdição considerada pobre comprometeria maior percentual de sua receita disponível na provisão de serviços básicos. Em comparação a esta jurisdição, outra unidade pode pertencer ao mesmo nível de governo, e possuir montante de receita disponível suficiente para fazer frente aos encargos municipais sem comprometer os demais serviços, e ainda por cima sobrar recursos livres para possíveis investimentos.

2.3 Receita Tributária

A *receita tributária* é obtida pelo uso exclusivo da máquina pública local no que tange a provisão de seus serviços. A coleta de lixo, a infraestrutura e os gastos com o aparato policial são exemplos de serviços comumente prestados pelas prefeituras. Tais serviços imputam o direito às prefeituras de tributar as empresas, moradias e cidadãos residentes destas jurisdições. Admitimos, portanto, que a análise da receita provinda dos tributos locais e a diversidade das origens desta arrecadação são um bom ponto de partida para se entender o dinamismo local e o grau de autonomia do município.

2.4 A Parcela das Deduções

Retiramos a parcela das deduções justamente por não elevarem o poder de gasto autônomo das municipalidades, ou seja, a presença/ausência deste montante não afeta o poder de gasto livre de condicionalidades. Ou seja, desconsiderar as deduções e a parcela constitucionalmente condicionada a programas específicos, como o da saúde e da educação, é interessante porque destaca o quanto o nível de governo inferior é dependente de si mesmo para cobrir seus encargos. Ficam de fora, portanto, da análise estática comparativa os recursos provindos do SUS, e do FUNDEB. Pois estes, apesar de tangenciarem a lógica da equalização horizontal, entram nas receitas municipais atrelados ao setor da saúde e da educação respectivamente.¹² Ou seja, não refletem o grau de autonomia dos gastos municipais, sua ausência ou presença não afetam a capacidade de gasto autônomo dos Governos Locais.

2.5 Receita Disponível (RD)

$$RD = \text{Receita de transferências} + \text{Receita tributária} - \text{Deduções}$$

2.6 Indicadores Construídos

Os indicadores construídos são os de i) o *grau de autonomia* municipal, que se refere ao percentual da receita própria no total da receita disponível; ii) o grau de esforço fiscal, tratado neste trabalho como a relação entre o principal tributo de responsabilidade municipal (ISSQN) e a principal receita de transferência (Cota-parte do ICMS).

2.7 Os Dados

A fonte de dados utilizada foram os Relatórios de Finanças Públicas Municipais (Finbra), disponíveis no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (www.stn.gov.br). A primeira atividade realizada consistiu na “limpeza” e estruturação do referido banco de dados, sendo que apesar dos dados mais atuais do Sistema do

¹² Outro estudo poderia considerar à entrada dos repasses condicionados, como o SUS, o FUNDEB e os convênios, com o objetivo de entender o impacto da entrada dessas receitas no orçamento da jurisdição. Devido o vínculo dessas contas a programas específicos, um olhar cuidadoso sobre estas revelaria os serviços prestados pelo setor público, sua especialização e a demanda populacional coberta com recursos externos.

Tesouro Nacional (STN) serem de 2011, este ano possui ausência da metade das informações referentes a Região de Integração do Marajó (RIM), portanto recuamos até encontrar o mais recente e o mais completo em termos de informações. O ano de 2009 foi, portanto, o adotado, uma vez que dos 16 municípios desta região 10 deles estão registrados no STN. Esta maior quantidade de dados permitiu a verificação das tendências mais satisfatórias.

A dificuldade de se construir série temporal das contas municipais possui como uma de suas causas a falta de política que vise a transparência das contas públicas. A divulgação e a clareza das contas públicas são pré-requisitos para a receita municipal receber transferências voluntárias da União. Uma série temporal permitiria visualizar a evolução do grau de autonomia desses municípios.

O quadro abaixo indica o tamanho dessa dificuldade de se construir uma série temporal com grau de satisfação significativo. Os casos mais notórios são os de Muaná e São Sebastião da Boa Vista, com ausência de informações no banco de dados do Finbra. Outros casos também dignos de atenção são i) Currealinho (ausência de dados a partir de 2006; ii) Anajás (sem informação disponível após o ano de 2006); iii) Bagre (de 2008 a 2011 ausente de dados). Os três destaques são devido terem em comum dados não declarados em período mais recente, o que compromete a atualidade das informações, daí a utilização dos dados referentes ao ano fiscal de 2009.

Quadro 1 - Marcador da ausência de dados no período 2000-2011

MUNICÍPIO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Afuá	X	X	X	X	X	X				X	X	X
Anajás	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Bagre	X								X	X	X	X
Breves						X			X			
Cachoeira do Arari	X	X	X	X	X			X	X			
Chaves										X	X	X
Currealinho	X						X	X	X	X	X	X
Gurupá		X	X	X	X	X					X	X
Melgaço			X	X	X	X			X			
Muaná	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ponta de Pedras	X											
Portel					X	X					X	X
Salvaterra	X	X	X	X	X							
Santa Cruz do Arari												
São Sebastião da Boa Vista	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Soure												

Fonte: Finbra/STN (2009). Elaboração: própria.

3. ÍNDICES FISCAIS

3.1 O grau de autonomia fiscal

Mediremos o percentual da receita própria no total da receita disponível através do índice de autonomia e criaremos seu ranking regional, este permitirá agrupar as municipalidades em seus respectivos lócus de grau de dependência de repasses externos. Este agrupamento permitiu observar o quanto municípios de um estado diferem de seus vizinhos e mais se parecem com localidades de outro Nível de Governo Superior (NGS).

$$\text{O grau de autonomia} = \frac{\text{receita própria}}{\text{receita disponível}} \cdot 100$$

À Tabela 1, em ordem decrescente de autonomia, a segunda coluna revela o inexpressivo peso da arrecadação própria no total da receita disponível. Temos, portanto, o primeiro perfil da mesorregião em estudo: a extrema dependência dos repasses externos. Seus gastos correntes são cobertos pelos níveis de governo superior.

Tabela 1 - Grau de autonomia fiscal dos municípios marajoaras (2009)

MUNICIPIO	Rec. Tributária	Rec. Transf. Corrente	Rec. disponível
Soure	3,04	105,98	100%
Salvaterra	2,95	105,81	100%
Ponta de Pedras	2,74	108,01	100%
Breves	2,24	103,49	100%
Gurupá	2,22	104,88	100%
São Sebastião da Boa Vista	2,14	106,91	100%
Cachoeira do Arari	1,79	109,00	100%
Santa Cruz do Arari	1,46	113,88	100%
Portel	0,84	106,36	100%
Melgaço	0,75	108,27	100%

Fonte: Finbra/STN (2009). Elaboração: própria.

A segunda coluna, em comparação com a última, traz algumas questões para discussão. O verificado soa um tanto incoerente *devido às receitas de transferências correntes superarem a receita disponível*. De imediato entenderíamos que a *receita disponível* deveria se colocar a um patamar razoavelmente acima das duas primeiras

contas da tabela. Porém a experiência demonstra que a própria receita de transferências é superior à receita disponível, em valores próximos a esta. A razão para isso é:

a) a retirada, na receita, das deduções. As leis que regem a entrada e saída das receitas para fundos específicos, como as leis determinantes para o SUS e o FUNDEB reduzem a receita disponível, a qual possui como um de seus componentes – como descrito na metodologia – a parcela das transferências.

b) a magnitude das transferências correntes serem a principal fonte de recursos desses municípios, o que *quase* equivale a atribuir à receita disponível o sinônimo de transferências correntes. Ou seja, o poder de gasto destas municipalidades está apoiado na entrada de recursos provindos do governo federal e do governo estadual¹³.

O município com a maior receita tributária é Soure. Cerca de 3% da receita disponível faz parte de sua receita própria. Esse nível de receita é acompanhado de perto pelas receitas de Salvaterra, Ponta de Pedras e Breves com 2,95; 2,74; e 2,24 percentuais respectivamente. Estes municípios formam o grupo dos mais autônomos dentre as jurisdições marajoaras.

Considerando esta visível dependência, o item b) instiga o estudo a se fazer a seguinte pergunta: *o quanto a localidade com o perfil apresentado depende do poder central e o quanto depende do poder estadual?* Para respondermos esta pergunta, precisamos compreender a composição da receita de transferência. Analisaremos de forma relativa o peso da participação das transferências do estado e da União no total dessas transferências. Essas transferências englobam tanto as vinculadas quanto as desvinculadas de programas específicos.

Tabela 2 - Proporção das transferências intergovernamentais da União e do estado no total dessas transferências (2009)

MUNICIPIO	Transf. Intergov. da União	Transf. Intergov. Estado	Rec. Transf. Correntes
Breves	85,59	14,41	100,00
Cachoeira do Arari	82,60	17,40	100,00
Gurupá	85,82	14,18	100,00
Melgaço	86,70	13,30	100,00
Ponta de Pedras	87,14	12,86	100,00

¹³ Isto pode ser replicado a nível nacional: agrupar municípios que possuem a sua receita disponível quase como sinônimo das receitas de transferências, e, a partir deste agrupamento, pensar propostas para o sistema de equalização brasileiro com base na possível reedição dos critérios de redistribuição fiscal.

Portel	75,31	24,69	100,00
Salvaterra	86,70	13,30	100,00
Santa Cruz do Arari	76,71	23,29	100,00
São Sebastião da Boa Vista	86,83	13,17	100,00
Soure	83,80	16,20	100,00

Fonte: Finbra/STN (2009). Elaboração: própria.

Vemos nitidamente como é expressiva a participação da União nas transferências intergovernamentais com uma média de 83,7 entre os municípios estudados. A participação média dos estados nessa conta é de 16,3. Em grande medida esses repasses são transferências não constitucionais, isto é, são *transferências livres*. Descreveremos mais detalhadamente as transferências livres na próxima seção. Os casos mais notáveis são o de Portel e Santa Cruz do Arari devido o governo estadual ter uma participação mais expressiva do que nos outros casos, a participação estadual nestas localidades está 8,4 e 7,0 acima da média respectivamente.

3.2 As deduções do SUS e FUNDEB e a baixa autonomia fiscal

Em complemento, a receita tributária ainda deve ser decomposta em duas partes: a primeira é a parcela que obrigatoriamente vai ser escoada para programas do governo federal. Uma explicação rápida é que percentuais da receita tributária dos municípios compõem o SUS e o FUNDEB. A conta *Receita Própria* aparece então após as deduções.

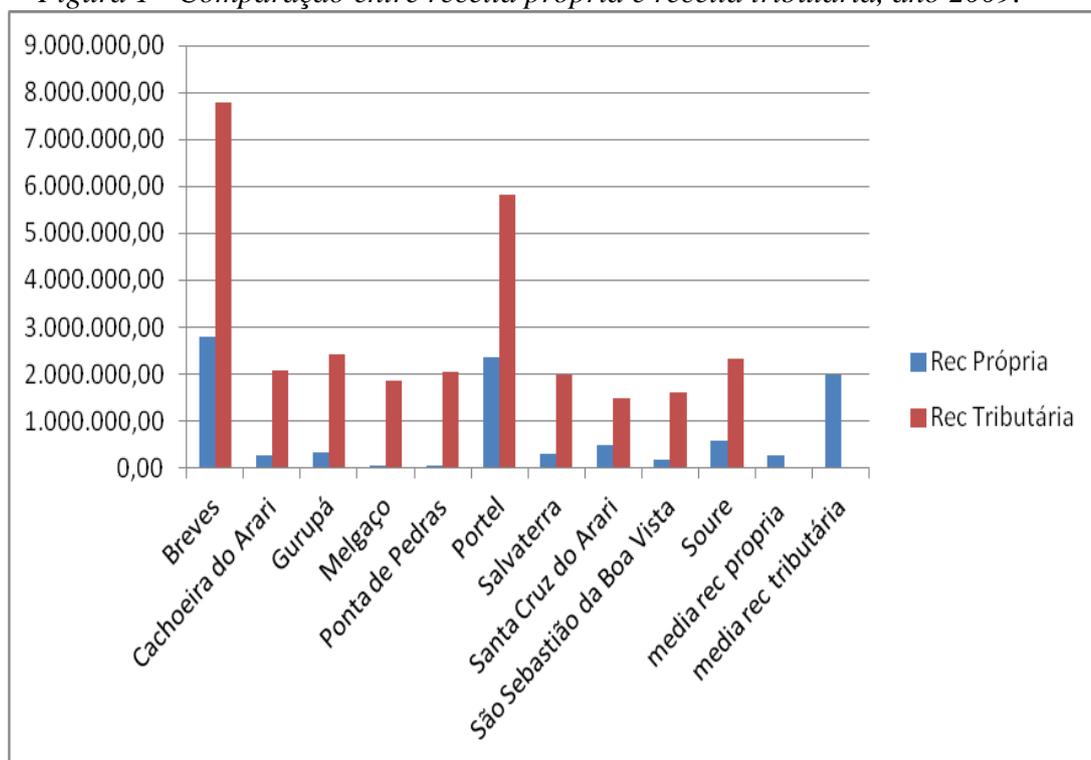
Tabela 3 - Receita própria e receita tributária, ano 2009.

Municípios	Rec Própria	Rec Tributária
Breves	2.802.198,53	7.799.860,77
Cachoeira do Arari	271.269,39	2.068.874,73
Gurupá	335.463,95	2.405.605,72
Melgaço	8.243,23	1.856.336,75
Ponta de Pedras	6.279,39	2.031.984,43
Portel	2.359.303,00	5.821.176,00
Salvaterra	282.648,22	1.988.405,75
Santa Cruz do Arari	471.992,89	1.472.038,62
São Sebastião da Boa Vista	185.781,68	1.615.488,23
Soure	570.732,58	2.328.915,23

Fonte: Finbra/STN (2009). Elaboração: própria.

A tabela 3 melhor se explica através da figura a seguir.

Figura 1 - Comparação entre receita própria e receita tributária, ano 2009.



Fonte: Finbra/STN (2009). Elaboração: própria.

A receita tributária de Breves quase atinge oito milhões; deduzida, não chega a três milhões. Portel é o segundo município com queda expressiva de sua conta livre, sua receita tributária é de quase 6.000.000; após as deduções, passa um pouco mais de 2.000.000. É mais interessante, para os demais casos, serem vistos numa perspectiva média, pois guardam estreita semelhança no processo de dedução de suas receitas tributárias. As duas contas, para Cachoeira do Arari e Ponta de Pedras, por exemplo, são bastante semelhantes. Assim, a média das receitas tributárias (sem Breves e Portel) é de quase dois milhões. Este valor cai para a média da receita própria de duzentos e sessenta e seis reais.

Outra forma de se enxergar essas perdas por deduções é conhecer o percentual retirado do total da receita tributária com o objetivo de compor fundos de programas específicos. Com este objetivo, listamos as perdas percentuais em relação a suas respectivas receitas tributária na tabela a baixo, o que pode ser chamado alternativamente de *perda relativa*.

Tabela 4 - Perda relativa da receita tributária (2009)

Municípios	Rec Própria	Rec Tributária	Perda
Breves	0,36	1,00	0,64
Cachoeira do Arari	0,13	1,00	0,87
Gurupá	0,14	1,00	0,86
Melgaço	0,00444059	1,00	0,99555941
Ponta de Pedras	0,003090275	1,00	0,996909725
Portel	0,41	1,00	0,59
Salvaterra	0,14	1,00	0,86
Santa Cruz do Arari	0,32	1,00	0,68
São Sebastião da Boa Vista	0,12	1,00	0,88
Soure	0,25	1,00	0,75

Fonte: Finbra/STN (2009). Elaboração: própria.

Nesta perspectiva, notam-se os caso de Melgaço e Ponta de Pedras, os quais possuem praticamente toda sua receita tributária destinada às deduções. Foram necessários utilizar os números com oito casas decimais para o cálculo não ser arredondado para zero nos casos de Melgaço e Ponta de Pedras.

São Sebastião da Boa Vista possui a maior parcela relativa retirada da receita tributária, seguido de Cachoeira do Ariri, Gurupá com 88, 87 e 86% respectivamente. Esses três municípios, juntamente com o apontado nos demais, permite associar as maiores perdas relativas aos municípios com menores receitas tributárias. Este fenômeno decorre das deduções abaterem uma conta cujo montante já é irrisório – a receita tributária dessas municipalidades.

A constatação do quadro possibilita repensar o Sistema de Equalização Brasileiro no que se refere à sua evolução histórica, a qual possui um longo trajeto de descentralização dos encargos políticos e fiscais a partir da década de 1990.

3.3 O grau de esforço fiscal

Difícilmente se pode encontrar um índice que espelhe o esforço fiscal. A intuição sugere destacar um imposto que pode ser arrecadado pelo nível de governo local e por outro nível de governo. A inviabilidade dos dispêndios com o fisco deste imposto impele o governo local a delegar tal tarefa ao outro nível de governo, o que pode ocorrer de forma total ou parcial.

Diante das relações no federalismo brasileiro, o caminho mais próximo de espelhar o exposto acima é relacionar dois impostos sendo o primeiro de competência municipal e o segundo de competência estadual.

Mesmo empreendendo uma forte política para aumentar a arrecadação própria, as jurisdições mais pobres não obterão um retorno tão eficiente quanto às jurisdições consideradas mais ricas. Aquelas teriam maior parcela relativa de seus recursos destinados a todo processo envolvido na fiscalização e na captação de impostos de sua competência. Deve-se considerar a possibilidade do esforço fiscal, para determinados Níveis de Governo Local, não ser tão compensador quanto, pelo contrário, apenas se apoiar em recursos de transferências. Consideramos enquanto grau de esforço fiscal a relação entre as receitas oriundas do ISSQN vis-à-vis as receitas oriundas do Cota-ICMS. Vale observar que o grande problema dos municípios de pequeno porte, de pequena população e baixo nível de rendimento, é ter seus encargos majoritariamente cobertos por transferências verticais.

A composição do ICMS absorve percentuais do valor adicionado por determinada jurisdição e sua parte majoritária guarda estreita ligação com a capacidade econômica do ente no qual se originou. Sua arrecadação é estadual e boa parte dessa arrecadação retorna para o município de origem. O direito de o município receber boa parte dessa transferência enquadra o ICMS na Parcela Devolvida. Apesar dos moldes atuais considerar o ICMS de caráter híbrido por ter também uma parcela destinada à redistribuição.¹⁴

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza é de competência municipal. Sua lógica de arrecadação basicamente é vinculada ao serviço prestado pela prefeitura. Esta possui o direito de tributar e arrecadar esta conta quando presta *qualquer* serviço à população. Adiantamos que boa parte da arrecadação do ICMS poderia ser feita pelo município, se este tivesse condições para isso, dado que o ICMS e o ISSQN possuem como ponto em comum uma parcela do valor adicionado através dos serviços.

Um dos componentes das transferências verticais é a parcela devolvida ou de *devolução tributária* (PRADO, 2003). No plano das federações, o Governo Central arrecada e devolve aos governos subnacionais recursos que poderiam ser arrecadados por este nível de governo, caso fosse seu encargo. Diante do exposto, vamos supor que

¹⁴ A partir de 1980, o Valor Adicionado passa a ser 75% do total da composição do imposto. O restante destina-se a redistribuição entre os municípios da federação, não sendo considerado no cálculo peso para a jurisdição que o originou.

a atribuição desta responsabilidade saia do plano superior e recaia sobre o nível de governo inferior, e neste permanecesse. De imediato, essa transferência vertical se substanciaria em arrecadação própria.

Através do processo hipotético descrito acima, queremos relacionar o montante da receita do ICMS com a arrecadação do ISSQN, este de competência municipal no Brasil. Este índice, embora forneça resultados limitados, seus extremos são uma boa aproximação do grau de esforço fiscal. O ICMS se origina, como já exposto, no valor adicionado, este por sua vez guarda íntima ligação com a prestação de serviços, dentre estes os serviços públicos.

Quanto mais próximo da unidade for a relação ISSQN pelo ICMS, mais precisa é a inferência sobre o grau de esforço da máquina pública local na extração fiscal própria; analogamente, quanto mais próximo de zero for esta relação, menor o esforço fiscal das unidades federativas locais. Neste caso, há transferência para o Nível de Governo Superior da competência de arrecadação do tributo. Devido à composição dos serviços geradores do Valor Adicionado não serem somente de caráter público, ressaltamos que os casos intermediários (em torno de 0,5) são mais difíceis de manter relação com os casos de inércia fiscal.

Tabela 5 - Grau de esforço fiscal dos municípios do Marajó (2009)

Grau de Esforço Fiscal	ISSQN/ICMS
Breves	0,06
Cachoeira do Arari	0,12
Gurupá	0,18
Melgaço	0,04
Ponta de Pedras	0,11
Portel	0,03
Salvaterra	0,12
Santa Cruz do Arari	0,01
São Sebastião da Boa Vista	0,07
Soure	0,10

Fonte: Finbra/STN (2009). Elaboração: própria.

O constatado pela tabela 5 mostra indicadores próximos do extremo inferior para todos os municípios da região de integração. Nesta situação, infere-se que os municípios deixam de se esforçar para obter receita própria, pois outro nível de governo é o responsável pela arrecadação, sendo este recurso posteriormente repassado para as

localidades. Deve se considerar o quanto é dispendioso para governos locais com baixa receita própria empregar esforços para fiscalizar, arrecadar e manter de um modo geral as secretarias e seus funcionários nesta atividade. O caso mais comum é, por tanto, a transferência de obrigações para níveis de governo superiores, isso contrasta com os objetivos propostos pela Constituição de 1988, o de descentralizar os direitos e obrigações, e de conceder autonomia às jurisdições subnacionais, em especial às municipalidades.

4 A BAIXA DIVERSIDADE DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS

O fato de haver arrecadação através de uma determinada taxa de contribuição é um forte indício de que o serviço específico é uma das especializações do município realizado com recurso próprio. De acordo com o Código Tributário Nacional¹⁵ as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fator gerador o exercício do poder de polícia, ou a utilização, *efetiva ou potencial* (grifo nosso), de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (Art. 145, II, da CF). Depreende-se das palavras em destaque que o serviço efetivamente prestado pelo município concede à administração local o direito de taxar seus cidadãos, bem como o anúncio de que um novo serviço será prestado concede igual direito de taxaço.

A partir do exposto, entende-se que a maior diversidade de serviços prestados pela prefeitura está vinculado a maiores quantias de recursos arrecadados, o que equivale dizer, maiores quantias de recursos arrecadados está vinculado a maior diversidade de serviços. A ilustração através de um quadro com marcador dos serviços prestados reforça à diversidade dos encargos municipais.

¹⁵ O Sistema Tributário Brasileiro está definido especificamente na Constituição Federal nos artigos 145 a 162 e 195, no Código Tributário Nacional (Lei Federal n. 5.172/66) e em um conjunto de ordenamentos jurídicos, tais como Resoluções do Senado Federal legislações complementares e ordinárias federal, estadual e municipal. Os municípios passaram a deter uma importante capacidade fiscal tributária a partir da CF 88, refletindo-se em um relativo crescimento da participação desses entes federativos no bolo tributário nacional (conferir: REZENDE, 2006, p. 338-339; KHAIR, 2006, p. 354-355, entre outros).

Quadro 2 – A baixa diversidade dos serviços municipais (2009)

Sobre diversidade dos serviços		
Municípios	Taxa de serviços	Cont de melhorias
Breves	588.741,25	280.764,08
Cachoeira do Arari	1.201,00	0,00
Gurupá	2,29	0,00
Melgaço	0,00	0,00
Ponta de Pedras	3.549,90	0,00
Portel	0,00	0,00
Salvaterra	2.614,98	0,00
Santa Cruz do Arari	15.340,02	0,00
São Sebastião da Boa Vista	63.700,17	0,00
Soure	13.291,08	0,00

Fonte: Finbra/STN (2009). Elaboração: própria.

Os valores iguais a zero são forte indício da falta de determinada prestação de serviço, e, à luz do Código Tributário Nacional, a não existência dessa arrecadação caracteriza a jurisdição em foco como não prestadora *efetiva* ou *potencial* de serviços específicos. O serviço prioritário é o exercício regular do poder de polícia efetivamente prestado pela maioria dos municípios marajoaras. As contas no zero de Melgaço e Portel não significam ausência do serviço, porém, indicam a cobertura deste por outros recursos e/ou outro nível de governo superior.

Sobre as contribuições de melhorias, seu objetivo principal, de acordo com o Código Tributário Nacional em seu Art. 81, é promover a valorização imobiliária. Mais uma vez destacamos o desincentivo ao fisco, pois somente Breves possui arrecadação desse tributo para o ano de 2009, os demais apresentam essa conta na nulidade.

No que tange a autonomia administrativa da região em foco, as deduções são um importante fator de retirada do poder de decisão do âmbito municipal, cujo comando mais se atrela a interesses nacionais do que propriamente obedecem à dinâmica do contexto local. Para isso separamos os municípios por faixa de população de acordo com a metodologia utilizada por Prado (2006a).

5 TRANSFERÊNCIA VERTICAL E A REDUÇÃO DAS DISPARIDADES HORIZONTAIS: O CASO DO FPM.

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”

[quero outro termo, já esgotei esse “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).¹⁶

O objetivo principal de haver esse tipo de distribuição de recursos numa federação é reduzir as disparidades econômicas dos semelhantes níveis de governo. Queremos constatar empiricamente o grau de contribuição dos mecanismos de partilha dos recursos para amenização do problema da capacidade de gasto autônomo. Os Fundos de Participação dos estados e municípios são os principais representantes do sistema de equalização horizontal brasileiro, cuja origem é o Governo Federal. É usado para expandir o poder de gasto das jurisdições intermediárias e locais.

Em seus moldes iniciais, de acordo com a reforma de 1965 o Fundo de Participação dos Municípios se caracterizava pelo seu dinamismo, isto é, maior volume desse recurso se destinava às jurisdições mais pobres e, na medida em que estas apresentavam uma receita corrente coerente com os padrões nacionais, este fluxo mudava de direção beneficiando novas regiões consideradas carentes de recursos para prover os serviços públicos básicos. Assim, a posição relativa da jurisdição era fator determinante para indução do volume de recursos redistributivos. Quanto mais baixo o nível da jurisdição, maior os repasses deste fundo, por outro lado, quanto mais privilegiado fosse a Unidade Federativa em termos de recursos próprios para cobrir seus encargos, menor era o auxílio de outros níveis de governo¹⁷.

As características dos Fundos de Participação desenhadas a cima possuem uma boa aproximação com os padrões internacionais, dentre eles o seu *dinamismo*. Este modelo perdurou até 1988 e, em função do contexto político da época – como já estudado - principalmente pela força política dos Governos Centrais, estabeleceram-se percentuais fixos de participação dos estados e municípios no montante da arrecadação federal¹⁸. Logicamente, o estabelecimento de percentuais fixos não considerou – e não

¹⁶ “Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico” (Site: www.tesouro.fazenda.gov.br, último acesso 02/07/2013).

¹⁷ A consulta desses critérios, bem como as entidades a eles relacionadas podem ser encontrados no endereço eletrônico: <http://goo.gl/zn4hHu>.

¹⁸ Segundo o art. 3º LC 62/89 ficaram mantidos os atuais critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios até que lei específica sobre eles disponha, com base no resultado do Censo de 1991, realizado pela Fundação IBGE.

considera – a evolução do crescimento econômico e social de determinada Unidade Federativa. O que pode gerar certas distorções no objetivo central dos recursos destinados a equalização horizontal. Em casos extremos, esses recursos podem provocar o efeito oposto de sua razão de ser, em outras palavras, aumento das disparidades horizontais. É exatamente a suposta existência deste efeito oposto que queremos constatar, através da análise das finanças públicas dos municípios paraenses, com destaque especial para o Marajó, para o ano de 2009.

Apesar dos dados mais atuais do STN serem de 2011, este ano possui ausência da metade dos dados referentes ao Marajó, portanto recuamos até encontrar o mais recente e o mais completo em termos de informações. O ano de 2009 será, portanto, o adotado, uma vez que dos 16 municípios desta mesorregião 10 deles estão registrados no STN. Esta maior quantidade de informações permitirá a verificação de possíveis tendências mais satisfatórias.

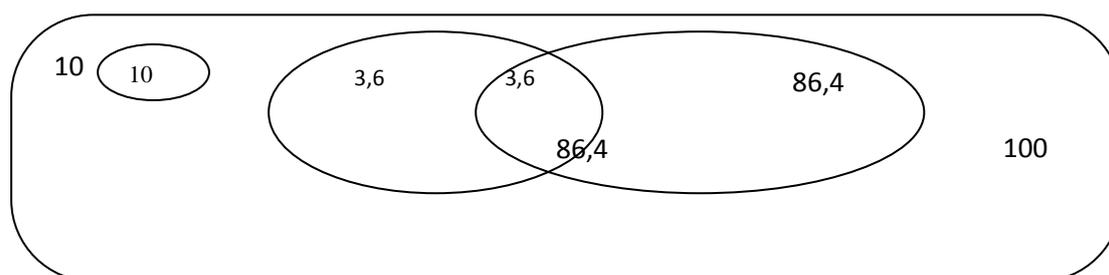
Para tal fim, faremos comparação entre as despesas correntes [mais a frente, decido utilizar a receita própria, cuja receita é livre] antes e depois da entrada dos Fundos de Participação. Como estamos analisando a nível municipal, utilizaremos obviamente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Antes de prosseguir, destacamos a importância de replicar este estudo também ao nível de todos os estados ou, alternativamente, a nível regional para verificar se as distorções ora pesquisadas são tendência também em análises mais abrangentes.

Separamos os municípios por faixa de população de acordo com a metodologia utilizada por Prado (2006a). Supomos que a demanda por melhorias e infraestrutura aumente em correlação com aumento populacional, assim, quanto maior a concentração populacional maiores as pressões por serviços públicos. O grande problema dos municípios de pequeno porte, de pequena população e baixo nível de rendimento, é ter seus encargos majoritariamente cobertos por transferências verticais. O artigo tenta demonstrar a posição estática dos municípios de pequeno porte, dado sua tendência a elaborar políticas para atrair mais transferências verticais, em contraste com a crescente pressão sobre as grandes cidades por melhorias e infraestrutura. Duas diferenças entre os municípios de pequeno porte e as grandes cidades, então, precisam ser destacadas. Aqueles tendem a elaborar política de arrecadação vertical, enquanto estes precisam ampliar a base de arrecadação própria e administrar de forma mais eficiente arrecadação tributária e para onde esta será realocada.

Diante do problema exposto, a solução para as distorções horizontais poderia passar, de acordo com Fioravante et al (2007), por dois mecanismos de partilha de grande relevância para a federação brasileira. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Cota-parte do Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), nos deteremos no primeiro tipo. O FPM como solução para a equalização horizontal, na medida em que seus critérios de distribuição mais atendem municípios de pequeno porte populacional, como é o caso do perfil dos municípios marajoaras. Segundo a Lei Complementar 63, de 9/12/1989, o FPM distribui 10% para as capitais; 3,6%¹⁹ para os municípios do interior com população acima de 156.216 habitantes; e 86,4% para os municípios do interior.

O quadro a seguir agrupa os municípios brasileiros de acordo com os critérios acima. O menor conjunto representa os 10% destinados aos municípios que ao mesmo tempo são capitais; o segundo conjunto reúne os municípios do interior com população acima de 156.216 habitantes; o terceiro conjunto agrupa os municípios pertencentes ao interior – que não são capitais; a interseção dos dois últimos conjuntos representa os municípios classificados como sendo do interior com população acima de 156.216 habitantes e os municípios classificados como sendo somente do interior. E a união desses três conjuntos representa a totalidade dos repasses do FPM (100%).

Figura 2 – Critérios de distribuição do FPM sobre o conjunto dos municípios brasileiros, em porcentagem.



Uma primeira observação da Figura 2 acima é que demonstra que boa parte dos municípios classificados como sendo do interior são duplamente beneficiados pelos critérios do FPM. Municípios do interior e com população acima de 156.216 habitantes

¹⁹Segundo a Lei Complementar 63, de 9/12/1989, o FPM distribui 10% para as capitais; 3,6% para os municípios do interior com população acima de 156.216 habitantes; e 86,4% para os municípios do interior.

têm direito a duas fatias desse Fluxo Redistributivo, os 3,6 e os 86,4%. Ainda sobre os critérios, este é complementado pela ponderação diretamente proporcional da população e inversamente à renda *per capita* do estado. Do ponto de vista da equalização horizontal, as regras de rateio deste imposto são apropriadas para a diminuição das disparidades fiscais entre os municípios; porém, do ponto de vista das cidades médias, e dos municípios com perfis próximos a estas, cuja pressão por infraestrutura é maior, o recurso em questão sofre um desvio para as capitais e para municipalidades de pequeno porte. O que pode gerar certo desincentivo fiscal para algumas localidades dependentes dos repasses constitucionais.²⁰

O critério adotado para repartição do FPM é exógeno. Supõe-se que localidades com arrecadação própria inexpressiva diante dos níveis básicos de acesso a serviços públicos de qualidade necessitem de repasses maiores, porém deixa-se de lado o perfil da população residente e seus principais serviços demandados. Em cidades médias, por exemplo, principalmente se estiverem localizadas à margem de regiões metropolitanas, podem apresentar altíssimo fator de indução migratório, conseqüentemente, há alta pressão por melhorias e infraestrutura, porém, sem o aporte devido do FPM.

Sem dúvida, existem grandes dificuldades de se mensurar a capacidade de arrecadação tributária média na federação brasileira e dependendo das ferramentas para sua obtenção, haverá maior ou menor esforço fiscal das Unidades Federativas. Desta forma quanto maior o esforço por um nível maior de arrecadação própria, maior será a receita potencial, é claro que por se tratar de um país em desenvolvimento, a equalização horizontal não deve se pautar apenas no grau de esforço fiscal, dado a grande disparidade horizontal inerente nesta federação compreende com isso as sérias dificuldades sofridas pelas Unidades Federativas mais pobres. Isto evita a inércia fiscal, isto é, desestimula as jurisdições a se apoiarem nos Fundos de Redistribuição, no nosso caso, o FPM.

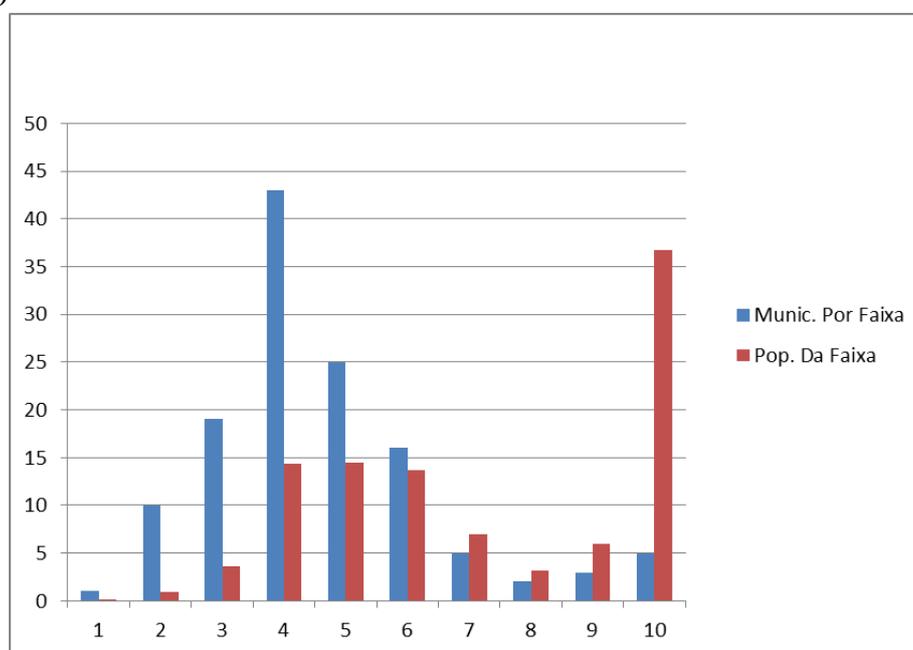
No entanto, por se tratar de uma federação em desenvolvimento, a equalização horizontal não deve se pautar apenas no esforço fiscal, devido às enormes disparidades horizontais. Mesmo empreendendo uma forte política para aumentar a arrecadação própria, as jurisdições mais pobres não obterão um retorno tão eficiente quanto às

²⁰Sobre a concentração de recursos em localidades de pequeno porte e o desincentivo à arrecadação própria, ver BARRERA, I. W., ROARELLI, M. L. de M. *Relações Fiscais Intergovernamentais. Reforma tributária e Federação. Federalismo no Brasil*. São Paulo: Fundap, 1995.

jurisdições consideradas mais ricas. Aquelas teriam maior parcela relativa de seus recursos destinados a todo processo envolvido na fiscalização e na capitação de impostos de sua competência. Deve-se considerar a possibilidade do esforço fiscal, para determinados Níveis de Governo Local, não ser tão compensador quanto, pelo contrário, apenas se apoiarem em recursos de transferências.

Uma das formas de pré-visualização da qualidade dos repasses constitucionais, como o FPM, é entender o perfil da distribuição da população por faixa de tamanho. As faixas estão delimitadas de acordo com a divisão de faixas inclusa nos critérios de distribuição do FPM agrupando os 144 municípios paraenses em dez categorias.

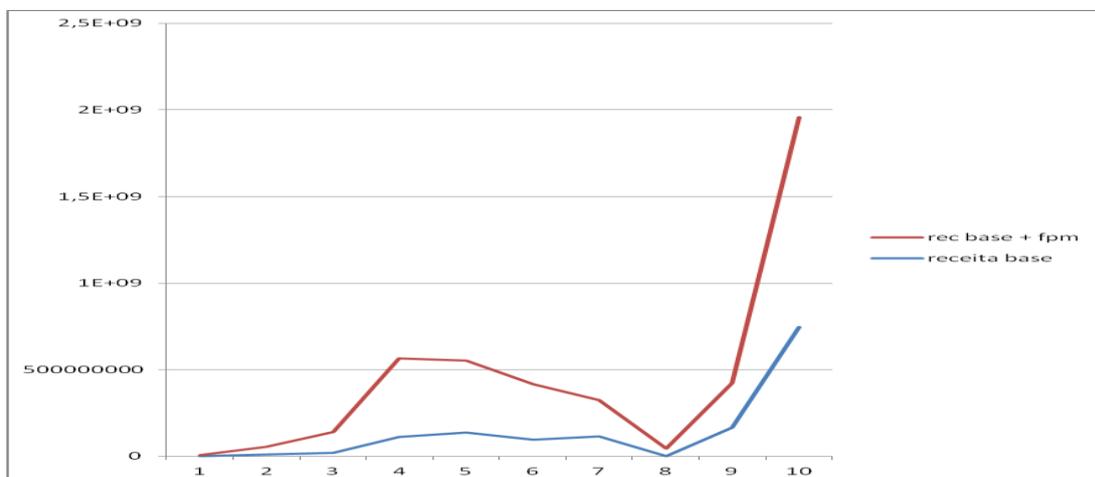
Figura 3 - Distribuição percentual de número de municípios e população por faixa de tamanho



Fonte: Finbra/STN (2009). Elaboração: própria.

Um contraste entre as faixas 4 e 10 precisa ser mencionado. Esta possui 36% da população paraense distribuída em apenas 5% do total de municípios, sugerindo uma alta concentração populacional, enquanto aquela detém 16% da população do estado inserida em 43% dos municípios, denotando uma baixa concentração populacional. Se os critérios de distribuição de qualquer federação considerar a concentração populacional como um de seus critérios fundamentais, é compreensivo a parcela distributiva crescer de acordo com níveis de faixa de população mais altos. Para o caso do Pará, intuitivamente devemos imaginar faixas mais altas de população com parcelas mais elevadas das transferências redistributivas, como o FPM.

Figura 4- Efeito da entrada do FPM na Receita Corrente Líquida (RCL)



Fonte: Finbra/STN (2009). Elaboração: própria.

As faixas de população mais alta devem demandar maiores quantidade de serviços públicos e necessitam por consequência de maiores gastos potenciais. Da faixa de população 3 a faixa 4, vemos o maior volume de repasse do FPM alavancar o gasto potencial dos municípios desta faixa, isto está de acordo com a lógica de maior população, maior a demanda por bens e serviços. Da faixa 4 a faixa 8, observamos o oposto desta lógica, pois na medida que a demanda populacional aumenta, o FPM contribui cada vez menos para gastos potenciais, que deveriam fazer frente a maiores demandas. De acordo com o gráfico a cima, as duas curvas revelam certa distorção na lógica de distribuição dos repasses do FPM.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo foi possível visualizar que a Região de Integração do Marajó é formada por um conjunto de municipalidades dependentes das transferências correntes dos níveis de governo superiores. Para tal lançamos mão da construção de dois indicadores que permitem visualizar as debilidades fiscais dos referidos municípios.

No caso do Grau de Autonomia Fiscal, foi possível atestar que a magnitude das transferências correntes constitui a principal fonte de recursos desses municípios, o que

quase equivale a atribuir à receita disponível o sinônimo de transferências correntes. Ou seja, o poder de gasto destas municipalidades está apoiado na entrada de recursos provindos do governo federal e do governo estadual.

No caso do Grau de Esforço Fiscal, mostra indicadores próximos do extremo inferior para todos os municípios da região de integração. Nesta situação, infere-se que os municípios deixam de se esforçar para obter receita própria, pois outro nível de governo é o responsável pela arrecadação, sendo este recurso posteriormente repassado para as localidades.

No entanto, como se constatou ao analisarmos o FPM, observa-se que por se tratar de uma federação em desenvolvimento, a equalização horizontal não deve se pautar apenas no esforço fiscal, devido às enormes disparidades horizontais. Mesmo empreendendo uma forte política para aumentar a arrecadação própria, as jurisdições mais pobres não obterão um retorno tão eficiente quanto às jurisdições consideradas mais ricas. Entretanto deve-se considerar a possibilidade do esforço fiscal, para determinados níveis de governo local, por exemplo, cidades médias, o que não é o caso das municipalidades em estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, G. Fiscal federalismo: a comparative introduction. Ontario: Oxford University Press, 2010.
- BARRERA, I. W., ROARELLI, M. L. de M. *Relações Fiscais Intergovernamentais. Reforma tributária e Federação. Federalismo no Brasil*. São Paulo: Fundap, 1995.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Conceitos importantes. Brasília, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/rm1bH>, último acesso em 05/12/2012.
- FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. da S. Finanças Públicas Municipais: uma reflexão sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CARVALHO, A. X. Y. et al (Orgs). *Dinâmica dos Municípios*. Brasília: Ipea, 2007.
- GASPARINI, C. E., COSSIO, F. A. B. Transferências Governamentais. In: MENDES, M. (Org.). *Gasto Público eficiente*. Rio de Janeiro: Topbooks; São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2006, pp. 175-201.
- GIACOMONI, J. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2005.
- 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.
- LIMA, D. V. de, CASTRO, R. G. de. *Contabilidade pública, integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)*. São Paulo: Atlas, 2003 (2º Edição).

OLIVEIRA, F. A. de. Economia e política das finanças públicas no Brasil. São Paulo: HUCITEC, 2012.

PRADO, S. Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

Transferências fiscais no Brasil: o lado “esquecido” da reforma tributária. In: PINTO, M. P. A. e JÚNIOR, G. B. Política fiscal e desenvolvimento no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, pp. 173-236.

REGIÕES DE INTEGRAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/EgqMY>, último acesso 05/12/2012.

REZENDE, F. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 2006 (2º Edição).

SANTOS, A. M. S. P., 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. (Orgs.). Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, pp. 251-294.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). Situação Fiscal do seu Município. Disponível em: <http://goo.gl/qu4PS>, último acesso: 08/01/2013.