



**Tema 2 - Aperfeiçoamento do Orçamento Público**

## **3º Lugar**

**As Receitas Públicas das  
Municipalidades Paraenses no  
Período de 2001 a 2011: uma  
análise segundo regiões de  
integração de planejamento  
regional.**

Autor:

**Paulo Felipe Silva de Souza**



**AS RECEITAS PÚBLICAS DAS MUNICIPALIDADES PARAENSES NO PERÍODO  
DE 2001 A 2011: UMA ANÁLISE SEGUNDO REGIÕES DE INTEGRAÇÃO DE  
PLANEJAMENTO REGIONAL**



## RESUMO

A análise das condições fiscais dos municípios paraenses enseja grande importância, seja pela necessidade de acompanhamento da esfera pública local, seja pela possibilidade de oferecer às sociedades locais instrumentos de intervenção sobre as referidas esferas de poder estatal. Este estudo aborda inicialmente os aspectos federativos, considerando, de um lado, as experiências de países como Alemanha e Canadá e, por outro, os principais aspectos do arranjo federativo brasileiro. A seguinte questão norteou o desenrolar deste trabalho: o Brasil, no que tange a seu sistema de partilha de recursos assume característica próximas aos objetivos mínimos exigidos a melhor adequação de um padrão de equalização fiscal federativa? O referencial teórico está centrado no escopo analítico fiscal-federativo, sendo o tratamento de modelos de Equalização Fiscal, especialmente a metodologia de cálculos das chamadas Brechas Verticais e Horizontais constituem o centro da preocupação teórico-metodológica do estudo. O trabalho investigou os 144 municípios do Estado do Pará, agrupados por Regiões de Integração (RI), levantando informações referentes aos anos de 2001 a 2011 tendo como fonte dos dados a base da Secretaria do Tesouro Nacional organizada no FINBRA (Finanças do Brasil) dos municípios paraenses, tanto para as receitas municipais, especificamente as transferências. Segundo seus dados, o Pará teria dois grandes destaques, a Região Metroplana (RIM) e a Região de Carajás (RIC), enquanto as demais RI poderiam ser agrupadas em um segundo grupo, o qual representa as regiões com alta dependência de repasses constitucionais. Em relação à cota-FPM, a crescente participação dos municípios na base de financiamento desta cota 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. Constatamos que, no agregado paraense, os repasses constitucionais não vinculados são maiores e crescem em paralelo aos repasses constitucionais vinculados (2001 a 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.

**Palavras-chave:** 1. Receita Municipal Paraense. 3. Federalismo. 4. Sistema de Equalização. .



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Receitas Vinculadas e Não Vinculadas .....	55
Quadro 2 - Regiões de Integração segundo a divisão oficial .....	69

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de competências e partilha de receitas na constituição Federal de 1988 .....	25
Tabela 2 - Receita direta e receita disponível (+ ou – menos transferências por nível de governo, em % do total arrecadado (anos selecionados)) .....	26
Tabela 3 - Brecha Vertical por Região de Integração (2001-2011) .....	47

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Transferências Verticais .....	35
Figura 2 - Fechando a Brecha Horizontal .....	40
Figura 3 – Volume de receita e encargos assumidos .....	41
Figura 4 - Evolução da Becha Vertical - 2001 a 2011 .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Figura 5 - Impacto da entrada do FPM na receita tributária (ordem crescente de receita tributária) - 2011 .....	53
Figura 6 - Impacto da entrada do FPM na receita tributária (ordem crescente de população) - 2011 .....	54
Figura 7 - Receitas vinculadas e não vinculadas no agregado (2001-2011) .....	55



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BH – Brecha Horizontal  
BV – Brecha Vertical  
COND – Transferências Condicionadas  
DH – Distribuição Horizontal  
DV – Distribuição Vertical  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
GC – Governo Central  
ICM – Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias  
ICMS – Imposto Sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI – Imposto sobre Produto Industrializado  
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor  
IR – Imposto de Renda  
ITR – Imposto Territorial Rural  
NGI – Nível de Governo Inferior  
NGI – Nível de Governo Inferior  
NGL – Nível de Governo Local  
NGL – Nível de Governo Local  
NGS – Nível de Governo Superior  
NGS – Nível de Governo Superior  
PR – Parcela Redistributiva  
RIA – Região de Integração do Araguaia  
RIBA – Região de Integração do Baixo Amazonas  
RIC – Região de Integração de Carajás  
RILT – Região de Integração do Lago de Tucuruí  
RIMA – Região de Integração do Marajó  
RIRC – Região de Integração do Rio Capim  
RIRC – Região de Integração Rio Caetés  
RIT – Região de Integração do Tapajós  
RIT – Região de Integração do Tocantins  
RIX – Região de Integração do Xingu  
RIM – Região Metropolitana  
SE – Sistema de Equalização  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TH – Transferências Horizontais  
TV – Transferências Verticais  
VOL – Transferências Voluntárias



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	6
2 OS COMPONENTES HISTÓRICOS E FEDERATIVOS COMO DETERMINANTES PARA NOVOS REARRANJOS CONSTITUCIONAIS .....	10
2.1 A RFA E O CANADÁ ENQUANTO MODELOS DE EQUALIZAÇÃO FISCAL FEDERATIVA .....	11
2.2 ASPECTOS DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO .....	15
2.3 O FEDERALISMO FISCAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A NOVA COORDENAÇÃO FEDERATIVA.....	22
2.4 ATRIBUIÇÃO DE ENCARGOS E SEU FINANCIAMENTO.....	28
3 O SISTEMA DE EQUALIZAÇÃO NACIONAL E O FLUXO DISTRIBUTIVO DE RECEITAS FISCAIS .....	31
3.1 O SISTEMA DE EQUALIZAÇÃO E O PAPEL DO GOVERNO CENTRAL.....	32
3.2 AS TRANSFERÊNCIAS VERTICAIS .....	33
3.3 A BRECHA HORIZONTAL - BH .....	37
3.4 O PODER DE GASTO E O VOLUME DE RECEITA.....	41
3.5 PODER DE GASTO CONDICIONADO E PODER DE GASTO AUTÔNOMO....	44
4 A BRECHA VERTICAL PARAENSE SEGUNDO REGIÕES DE INTEGRAÇÃO ...	45
4.1 O FPM COMO ÚNICO FUNDO COM CRITÉRIOS GENUINAMENTE REDISTRIBUTIVOS .....	51
4.2 EVOLUÇÃO DO GRAU DE AUTONOMIA POR REGIÃO DE INTEGRAÇÃO ...	55
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	63
ANEXO 1 – RECEITAS VINCULADAS E NÃO-VINCULADAS, 2001-2011 .....	65
ANEXO 2 - REGIÕES DE INTEGRAÇÃO.....	68



## **1 INTRODUÇÃO**

Este trabalho monográfico tem como objetivo principal analisar as condições fiscais dos municípios paraenses desde um aporte metodológico específico: os componentes de equalização fiscal federativa, justificado pela necessidade de acompanhamento da esfera pública municipal e pela importância de oferecer às sociedades locais instrumentos de acompanhamento e intervenção sobre as referidas esferas de poder estatal.

Deter-se-á inicialmente nos aspectos federativos, ou seja, no que outras federações possuem em comum no que se refere a seus objetivos para, com isso, comparar com o arranjo do federalismo brasileiro, quanto a dinâmica local. A seguinte pergunta norteou o desenrolar deste trabalho: o Brasil, no que tange a seu sistema de partilha de recursos (e tributário), assume característica próximas aos objetivos mínimos exigidos a melhor adequação de um padrão de equalização federativa ao nível municipal? Obviamente, o recorte ao nível paraense é uma contribuição para compor a resposta a esta pergunta, considerando a realidade regional. O presente estudo apresenta a vantagem, ainda, de poder ser replicado, porém, sobre outros objetos de estudo ou outro nível de recorte regional.

O referencial teórico está centrado no escopo analítico fiscal-federativo, sendo o tratamento de modelos de Equalização Fiscal, especialmente a metodologia de cálculos das chamadas Brechas Verticais e Horizontais constituem o centro da preocupação teórico-metodológica do estudo. A base metodológica empírica se baseou na construção de índices fiscais apropriados as municipalidades, considerando o recorte das finanças públicas internas, como desenvolvidos por autores tratados no escopo teórico-metodológico referente ao Capítulo 3.



A estimativa da Brecha Vertical paraense segundo a divisão por Região de Integração considera os seguintes componentes: a receita tributária e o total das receitas correntes em termos per capita e já deduzidos dos recursos destinados ao FUNDEF/FUNDEB, ou seja, estão apresentados de forma líquida. O índice, então, compara a Receita Tributária Municipal (RTM) com a Receita Corrente Total (RCT). O complemento da Receita Tributária necessária para a igualar com a Receita Corrente Total denomina-se de Brecha Vertical, formalmente:  $BV = (1 - RTM) / RCT$ .

Por outro, o índice utilizado para medir o Grau de Autonomia (GA) é construído separando qualitativamente as receitas em duas: as que entram no orçamento municipal já vinculadas a algum tipo de destino (como educação, saúde, etc) e as que entram no orçamento sem estarem, em lei, vinculadas previamente a algum tipo de gasto, tais como a receita tributária deduzida a contribuição ao FUNDEF/FUNDEB. Após esta separação, agrupa-se separadamente as Receitas Vinculadas (RV) e as Receitas Não-vinculadas (RNV) das respectivas Regiões de Integração<sup>1</sup>. O somatório das RV's e RNV's constitui a Receita Corrente Total (RCT). Assim, a participação das RNV's na RCT constitui nosso índice de Grau de Autonomia. O detalhamento das contas está melhor apresentado no Quadro 1. A Figura 6 expressa o agregado paraense para o grau de autonomia e as Regiões de Integração tidas separadamente estão mais detalhadas no Anexo 1, o qual obedece a este mesmo procedimento metodológico sobre o índice do grau de autonomia (GA).

---

<sup>1</sup> O estado do Pará foi dividido, com vistas a atuação planejada do governo do estado em 12 (doze) Regiões de Integração: 1) Metropolitana; 2) Guamá; 3) Caeté; 4) Araguaia; 5) Carajás; 6) Tocantins; 7) baixo Amazonas; 8) Lago de Tucuruí; 9) Rio Capim; 10) Xingu; 11) Marajó; 12) Tapajós. Uma descrição sintética das Regiões de Integração encontra-se disponível em <http://www.seir.pa.gov.br>. O Mapa dessas Regiões consta no Anexo 3.





Sobre o recorte ao nível municipal, mais especificamente, agrupamos os municípios paraenses segundo suas respectivas Regiões de Integração. Ainda nos preocupamos em demonstrar detalhadamente a importância de estudos mais aprofundados da qualidade da administração municipal por meio da evolução da importância deste nível de governo.

Sobre os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>2</sup>, deve-se alertar o leitor que os objetivos deste trabalho exigiu que fossem feitas alterações nos dados originais. Estas alterações são recomendadas por Prado (2009), decorrente: i) os dados da STN apresentam descontinuidade metodológica; ii) algumas rubricas estão superestimadas e; iii) o banco de dados apresenta lacunas. Sobre o primeiro problema, a STN aumenta o detalhamento das contas de receita na medida que se aproxima de anos mais recentes. Isto se configura em um desafio quando os objetivos do trabalho é construir uma evolução das contas de receita. Sobre o segundo problema, até o ano de 2001 as contas de receita que deveriam estar abatidas da parcela destinada ao Fundef estão apresentadas brutas, isto significa que a soma de todas as receitas que deveria ser igual à Receita Orçamentária ultrapassam esta última<sup>3</sup>. Por último, sobre o terceiro problema, o agrupamento dos municípios por Região de

---

<sup>2</sup> O FINBRA constitui banco de dados referentes às receitas e despesas de cada município brasileiro, divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no seu sítio (<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.

<sup>3</sup> Prado (2009) recomenda deixar os dados até 2001 apresentados tais como estão, sem qualquer abatimento; do ano de 2002 a 2007, a STN segue algumas recomendações contábeis e destaca os abatimentos para o Fundef em rubricas separadas, porém não realiza os abatimentos nas respectivas contas. Por exemplo, a rubrica cota-FPM não está deduzida do montante destinado ao fundo, a *dedução Fundef-FPM*. Do ano de 2008 a 2011, há um detalhamento maior em algumas contas, as deduções da Receita da União, bem como as deduções da Receita do Estado passaram a ser divididas em mais componentes.



Integração neutralizou parcialmente lacunas de dados, porém deve-se considerar os resultados somente como uma aproximação<sup>4</sup>.

Este trabalho está dividido, além desta introdução, em três capítulos. No segundo capítulo, trata-se brevemente dos determinantes históricos que direcionam as decisões sobre os rumos de uma federação. Inicialmente, aborda-se o caso da República Federal da Alemanha e do Canadá, com o objetivo de visualizar como se processa os aspectos de equalização fiscal federativa naquelas duas realidades, a fim de se ter parâmetros para análise do caso brasileiro; trata-se, em seguida, da evolução histórica do federalismo brasileiro, a fim de se delinear os principais vetores históricos do atual arranjo federativo brasileiro, principalmente quanto ao caráter fiscal das municipalidades e o seu novo estatuto federativo inaugurado com a Constituição Federal de 1988.

Ainda no segundo capítulo, trata-se da distribuição dos encargos pelos diferentes níveis de governo, bem como se dá as principais mudanças nas competências tributárias, especialmente os mecanismos de transferências verticais, mostra-se como os municípios, pelo prisma dos impostos, passaram a ser os ganhadores líquidos da distribuição da receita entre os três níveis de governo. Esta mudança de perfil dos municípios contribui para a criação de uma agenda de discussão sobre redistribuição da receita entre os municípios da federação brasileira, pois o fluxo redistributivo de receita entre municipalidades, como veremos, é praticamente inexistente no Brasil.

No terceiro capítulo, apresenta-se os fatores necessários para que o conjunto dos fluxos de receita se aproximem das características de um genuíno

---

<sup>4</sup> O ano base utilizado foi 2011 e o deflator o INPC (Índice Nacional de Preço ao Consumidor) do mês de dezembro. Assim, as principais figuras, quadros e tabelas estão em valores reais e apresentadas de forma per capita.



Sistema de Equalização. O chamado Sistema de Equalização possui dois componentes principais: As Transferências Verticais e as Transferências Horizontais, as quais visam fechar as respectivas Brechas Vertical e Horizontal. Analisa-se neste capítulo os componentes das transferências verticais, bem como se trata das condições federativas de melhora dos desequilíbrios horizontais. Coloca-se, em paralelo, dois principais componentes das transferências verticais: a Parcela Redistributiva (PR) e a Parcela Devolutiva (DEV).

O capítulo 4 finalmente, trata das condições fiscais das municipalidades paraenses agrupadas segundo as Regiões de Integração (RI's), uma macrodivisão administrativa adotada pelas instituições governamentais e que apresenta um caráter de agrupamento dos municípios conforme características econômicas, sociais e territoriais. Neste capítulo se anuncia índices que espelham o grau de autonomia para municipalidades com elevada dependência de repasses constitucionais, para tal quantifica-se o desnível no poder de gasto, bem como o tamanho da dependência em relação a repasses constitucionais estadual e federal. Ainda no Capítulo 4 analisa-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), buscando verificar se cumpre o seu papel de redistribuidor de receita e amenizador da Brecha Vertical, como previsto na Constituição. Por último, trata-se da evolução do Grau de Autonomia por agregado regional, buscando avaliar o grau de autonomia de municípios altamente dependentes de repasses constitucionais.

## **2 OS COMPONENTES HISTÓRICOS E FEDERATIVOS COMO DETERMINANTES PARA NOVOS REARRANJOS CONSTITUCIONAIS**

Embora o foco deste trabalho seja a federação brasileira, é interessante compreender os vetores históricos que influenciaram, direta ou indiretamente, as



decisões dos agentes públicos no momento em que acordaram como seria o novo arranjo federativo do país. Para reforçar o argumento histórico como peça fundamental, apresentaremos brevemente os mecanismos de equalização em duas federações tomadas como padrão equitativo: a República Federal da Alemanha (RFA) e o Canadá.

## 2.1 A RFA E O CANADÁ ENQUANTO MODELOS DE EQUALIZAÇÃO FISCAL FEDERATIVA

Diversos estudos apresentam a RFA, dentro do conjunto de países que se organizam federativamente, com o maior grau de equidade de distribuição de receita, mesmo em comparação a Austrália, Canadá e Índia<sup>5</sup>. Seu mecanismo de equalização opera de tal maneira que eleva o poder de gasto das províncias mais pobres à média nacional estabelecida, enquanto que reduz o poder de gasto das províncias mais ricas para patamares próximos a esta média. Em alguns casos, “landers” (estados) mais ricos chegam a reduzir seu poder de gasto a níveis levemente abaixo da média nacional.

Esse resultado levou à criação de um princípio importante para a federação alemã: estados (landers) outrora acima da média não podem apresentar um poder de gasto abaixo da média nacional após operado todos os mecanismos de distribuição de receita. Segundo Prado (2006), existem duas maneiras básicas de se contornar possíveis declínios do gasto percapita médio e obedecer ao princípio estabelecido: i) o Governo Central, após operado os mecanismos de equalização, complementa as receitas dos estados que não ultrapassaram o limite estabelecido;

---

<sup>5</sup> Anderson (2009, p.17) relaciona vinte e oito (28) países que se “autoproclamam federativos”, que abrigariam, segundo o autor, aproximadamente “40% da população mundial”. Estudos comparativos entre federações são vários, podendo citar os trabalhos de Prado (2006a), Moraes (2001), Anderson (2009), Kramer (2005), Kincaid (2005).



e/ou ii) um novo cálculo é feito para que as demais províncias transfiram recursos para o conjunto das jurisdições mais pobres. Com isso, o peso da incubência de elevar as jurisdições consideradas pobres para patamares próximos à média nacional não recai somente sobre o Governo Central.

Mas o que está por trás dessa grande importância que a federação alemã atribui à igualdade entre suas jurisdições no que se refere ao poder de gasto? Uma das respostas possíveis está na história recente desse país: após a segunda guerra, a Alemanha se viu dividida em dois países ideológica e estruturalmente distintos, Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental. As condições desenvolvimento de cada lado passou por configurações sociais distintas ao longo dos últimos cinquenta anos. Somente em 1990 se dá a unificação das duas alemanhas, sendo que mediante uma nova configuração constitucional estabeleceu as condições jurídicas para novo processo de redistribuição dos recursos entre províncias, de maneira que os fluxos de recursos migram dos estados ricos para os estados pobres, sem interferência do Governo Federal<sup>6</sup>. Estes fluxos reduzem significativamente as receitas próprias dos estados ricos e elevam substancialmente a capacidade fiscal dos estados pobres.

Observa-se que parcela significativa dos recursos recolhidos não permanecem na jurisdição que o gerou. Prado (2006a) sugere que uma consequência direta da falta de poder dos Governos Intermediários sobre parte dos recursos que serão transferidos para outras jurisdições é o desestímulo em aumentar a capacidade fiscal individual, uma vez que este possível aumento será aspergido sobre as demais jurisdições. Chega-se ao ponto em que o Governo

---

<sup>6</sup> Vale observar, contudo, que por mais que os estados (landers) tenham forte autonomia na República Federal da Alemanha, porém as municipalidades não são consideradas uma “terceira ordem” no sistema governamental. Kramer (2005, p. 150) observa que a Constituição Federal (Art. 28II) expressa as garantias de direitos, inclusive fiscais, as municipalidades, porém elas permanecem como parte da administração dos estados subnacionais (“Land administration”).



Federal precisa conceder incentivos aos Governos Intermediários que permitem instalação de novas empresas em seus territórios. Isso é um caso extremo, onde o forte sistema de equalização pode se tornar fator contrário à expansão da arrecadação de cada jurisdição.

Sobre a federação canadense, a equalização fiscal se dá com base em um padrão cujo *standard* são suas cinco províncias mais ricas: Ontário, Saskatchewan, Manitoba, British Columbia e Quebec. Assim, quanto mais distante uma jurisdição está, em termos fiscais, do padrão médio dessas cinco províncias, mais pobre é considerada. É calculado a média *percapita* tributária potencial de cada província e depois comparada com a média das cinco províncias descritas. Vale observar que o cálculo é feito individualmente para cada um dos 33 impostos do país<sup>7</sup>.

O princípio envolvido é o das condições razoáveis de taxaço para prover níveis básicos de serviços públicos. Ou seja, uma província rica, como Alberta, não possui dificuldades em reduzir sua taxaço, pois não reduziria, com isso, os níveis básicos de provisão de serviços aos cidadãos que residem sob sua jurisdição. Porém, uma província com receita tributária baixa seria impelida a elevar suas taxas para prover condições mínimas de serviços públicos, tal elevação faria seus cidadãos pagarem mais pelas mesmas condições de vida das demais províncias. Uma vez que existem províncias abaixo da capacidade fiscal, o Programa de Equalização canadense repassa recursos suficiente para amenizar ou impedir elevações de carga tributária e garantir a média de gastos *percapita* padrão.

A seguir, apresenta-se algumas limitações em relação aos sistemas adotados por essas federações para promover igualdade fiscal entre suas unidades

---

<sup>7</sup> As observações aqui descritas se baseiam nos trabalhos de Prado (2006a) e Knopff and Sayers (2005).



federativas. Cada sistema de equalização possui suas vantagens e desvantagens. É inegável a eficiência do sistema alemão no que tange à sua força no processo de equalização. Também quanto ao sistema de equalização canadense é bem notável. Ambos podem, de alguma, forma servir para possíveis mudanças no caso federativo brasileiro. Contudo, ambos têm em comum que o movimento de certas variáveis endógenas dos sistemas podem ser prejudicial em alguns aspectos. Vejamos duas alterações possíveis, uma para cada sistema.

A alteração na posição de um estado alemão no que se refere à sua receita efetiva o posicionará como receptor ou doador de recursos de outros estados. No caso de um estado rico aumentar sua receita tributária, este aumento será diluído pela transferência às demais jurisdições. O que não se constitui em incentivo a uma determinada província alemã expandir sua capacidade fiscal.

No caso canadense, o fator primordial é a posição relativa de uma província em relação às outras. Contudo, se eventualmente uma província reduzir a alíquota de um imposto, não necessariamente receberá, pelo déficit, quantidades maiores de recursos. Isso porque o cálculo da alíquota ponderada, entra no resultado final da média nacional, o que, nacionalmente, reduz as dotações. Isto evita uma deficiência clássica de todos os sistemas de equalização apoiados na receita efetiva: existindo um valor de referência, a jurisdição que reduzir sua receita tem automaticamente um aumento de transferência (PRADO, 2006a, p. 204).

Mas este mecanismo canadense possui um lado prejudicial. As províncias, *per si*, não têm incentivo para explorar recursos naturais exclusivos, pois sua exploração implica elevação da capacidade fiscal da província em relação às outras. Desta maneira, implica redução da sua parte dos recursos do Programa de





Equalização canadense. A solução encontrada pelo Governo Central foi reduzir em 30% as bases sujeitas à equalização em todas as províncias sempre que uma província detém mais de 70% de uma base. Com isso, o desvio positivo em relação a média desta base é amenizado, como melhor tratado em Prado (2006a). Assim, apesar das federações alemã e canadense deterem um dos mais sofisticados critérios de redistribuição do mundo, ainda assim são passíveis de críticas.

## 2.2 ASPECTOS DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A federação brasileira, que apresenta um caráter tendencialmente autônomo, se expressa num traço peculiar, que é a efetiva existência de três níveis de governo com relativa autonomia. Historicamente se observa uma crescente e paulatina autonomização financeira e administrativa dos governos locais aos governos estaduais. A definição republicana federativa afirmou já a partir da Constituição Federal de 1889 a interdependência entre diferentes esferas de poder subnacional, culminando em 1988, com a equiparação dos governos locais (municipais) aos outros dois entes federativos (União e Estados).

Visto de forma panorâmica, o processo de transferências das responsabilidades centrais para as jurisdições periféricas foi fruto de um longo processo, tendo como primeiro ponto um Estado federalista bastante descentralizado no início do século XX; a Era Vargas, marcada por forte centralização; um breve período democrático entre 1946 e 1964, com uma relativa descentralização conferida pela carta constitucional de 1946 e pelo forte impulso desenvolvimentista de caráter regional; a Ditadura Militar, fortemente centralizada no





governo federal, porém com uma estrutura tecnoburocrática de planejamento regional; e por último, o estabelecimento da Constituição Federal de 1988.

As características da federação atual, a rigor se estabelecem a partir do governo Vargas. Segundo Lassance (2012, p.25), Vargas implementou uma nova equação política presidencial”, esvaziando parcialmente o poder dos executivos estaduais, sendo emblemático da nova ordem federativa que se impõe em 1930 “a substituição da denominação de ‘presidentes de estados’ pela de ‘governadores’”, retirando dos estados a capacidade para legislar sobre a regulação da economia (PRADO, 2006b).

A Era Vargas enfraqueceu os governos subnacionais e ampliou o poder do Estado para várias áreas. Durante o chamado período desenvolvimentista, o Governo Federal financiou o desenvolvimento da indústria nacional e da infraestrutura necessária à instalação das empresas. Para se entender o grau de intervenção do Governo Federal nos assuntos locais, houve nomeação dos governadores estaduais (e dos governos locais) pelo poder central.

Aquele período demarcou o surgimento do estado central como ator político relevante para as grandes massas da população, através de mecanismos e simbologias do populismo getulista. Desde então, o caráter centrífugo e automista deste sistema se manifestou no conhecido movimento de “sístole-diástole”, em que processos de centralização federativa têm bases autoritárias (no primeiro governo de Getúlio Vargas e durante o Regime Militar de 1964) e os processos de redemocratização tem forte viés descentralizador (a Constituição de 1946 e todo processo de agonia do Regime Militar ao longo dos anos 1980). Nas duas ocasiões,



a democracia se restabeleceu sob a bandeira destacada da autonomia subnacional e da descentralização administrativa (PRADO, 2009, págs.57-58).

Prado (2009) confere ao processo de reforma iniciado em 1965 e completado em 1967 grande importância, o que consolidaria, segundo aquele autor, a modernização do federalismo fiscal brasileiro. Demarcou claramente a transição de um modelo obsoleto, que tivera sido criado de maneira progressiva nas três décadas anteriores, no bojo da transição para uma economia com base no mercado interno, por uma concepção hodierna e até avançada para sua época. Alguns aspectos da Constituição anterior até que trouxeram avanços, contudo, foi a partir da década de 1970, que se verificou uma mudança mais significativa, haja vista, que criou o Código Tributário Nacional, onde se definiu a estrutura básica do sistema sob o qual vivemos até os dias atuais. O modelo fiscal federativo apresentava três componentes principais:

- i) Reforço da capacidade tributária própria de estados e municípios com a criação do ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) na competência dos estados e do ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) na competência dos municípios.
- ii) Transferência de receitas federais a estados e municípios de menor desenvolvimento e escassa população, que não se beneficiavam inteiramente da ampliação de suas competências tributárias e da partilha federativa de recursos vinculados a investimentos na infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações.
- iii) Partilha da receita estadual oriunda da cobrança do principal imposto sobre o consumo, o ICM, com seus municípios.



Esses elementos denotavam profundas mudanças em relação ao sistema tributário antecedente. O Brasil tornou-se pioneiro em nível mundial ao adotar o IVA (Imposto sobre Valor Agregado) na tributação indireta. Apenas um país havia adotado antes esta metodologia, que nas duas décadas seguintes, se constituiria na principal forma de tributação indireta no mundo, substituindo os antigos impostos sobre vendas a varejo. Aqui, o IVA substituiu o antigo IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações), tributo de péssima qualidade, que incidia em “cascata” sobre o faturamento.

Entretanto, as modificações realizadas estimularam uma grande concentração tributária nas mãos da União e limitaram o poder de tributar dos Estados, porém foi criado um amplo e inovador sistema de transferências de receitas intergovernamentais, tendo uma meta importante de beneficiar principalmente os estados mais desprovidos e os municípios menores.

Vale reforçar proposição desenvolvida por Oliveira (1995, p. 33) que pondera que o sistema tributário foi largamente utilizado “para amparar o processo de acumulação e pouca importância [foi] atribuída à sua acentuada regressividade e à má distribuição do bolo tributário entre as esferas da federação”, do mesmo modo como o discurso “delfiniano” em torno da percepção de que “primeiro deve crescer o bolo, para depois dividi-lo”, sob o aspecto tributário e fiscal o que se observa é a adoção de um sistema onde o “andar de baixo” banca a acumulação capitalista, financiando o Estado e o desiderato do desenvolvimento excludente nacional.

De acordo com Prado (2009), essa centralização nas mãos da União, ainda que “maquiada”, trouxe algumas consequências importantes no transcurso desse processo:



- i) Fez com que os governos estaduais passassem a praticar o que ficou conhecido como “planejamento para negociação”, eufemismo para descrever os comportamentos pragmáticos de competição por recursos junto aos gabinetes federais.
- ii) Retirou grande parte do dinamismo e da qualidade do IVA, através de um duplo movimento de instrumentalização. De um lado os governos estaduais iniciaram já naquela época, as práticas de competição fiscal, assumindo a forma de convênios regionais, que concediam reduções e incentivos, logo retaliados por outros convênios estaduais (PRADO, 2009).
- iii) Este processo levou à intervenção federal, inicialmente através da promoção de reuniões de secretários de fazenda, evoluindo em seguida para a criação do CONFAZ (**Conselho Fazendário Nacional**) e da regulamentação do assunto através da Lei Complementar 62/75. Por outro lado, o próprio Governo Federal fez uso intensivo do poder que a Constituição lhe outorgava para interferir na administração do imposto. Não apenas as alíquotas foram manipuladas, como muitas concessões relativas a prazo de recolhimento foram frequentemente concedidas, com fim de política macroeconômica, especialmente incentivos fiscais destinados para empresas específicas.
- iv) Agravou drasticamente a precariedade das instituições brasileiras, já que normas e práticas passaram tacitamente a serem aceitas como adequadas e necessárias pelos atores envolvidos para que viabilizassem e induzissem a cooperação entre os níveis de governo e assim, permitissem a mediação dos conflitos, restringindo dessa forma os mecanismos democráticos em geral e impondo controles e restrições às sociedades locais em prol da centralização de recursos fiscais junto ao governo



federal, o que acabou alijando as elites estaduais de todos os processos decisórios relevantes no plano macroeconômico, induzindo em contrapartida comportamentos individualistas e muitas vezes oportunistas dos governos estaduais. O resultado deste processo foi um enorme acirramento do conflito vertical, que se estendeu pelos anos 80 e culminou na reforma constituinte de 1988.

Com o latente enfraquecimento dos governos militares, bem como pela incapacidade de financiamento fiscal dos estados, outras medidas legais foram debatidas no Congresso Nacional com vistas para promover a descentralização de competências tributárias, entretanto, tais medidas só passaram a surtir efeito a partir de 1983. 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 FPE e do FPM aumentaram, de 5% em 1975 para 10,5% em 1982 e 1983, mas por outro lado, os resultados da União tanto na arrecadação como na receita disponível do setor público cresceram bastante, 76,5% e 69,8%, respectivamente. Esses números fortaleceram o “círculo vicioso” que se tornou a relação entre os participantes da federação brasileira, já que a cada ação de descentralização dos recursos por parte dos governos subnacionais (via Congresso Nacional), resultava em uma reação contrária da União.

Fruto da Emenda Constitucional nº 23/1983, inicia-se a partir de 1984, um intenso processo de desconcentração nos recursos recolhidos pelo Governo Federal. Ainda neste ano e se mantendo no seguinte, houve um crescimento percentual na parte destinada ao FPE e ao FPM. Em 1984 aumentou para 12,5% e 13,5%, respectivamente. Já em 1985 o Fundo de Participação dos Estados teve um acréscimo de 1,5% passando para 14% do total de recursos arrecadados pela



União, enquanto o aumento para o FPM foi elevado para 16%, ou seja, 2,5% a mais. Neste último ano, as aberturas legais que permitiam a redução das bases que incidiam os percentuais dessas e de outras transferências aos governos subnacionais foram cessadas, resultando em seguidos aumentos nas transferências intergovernamentais.

Esses aumentos contínuos nas transferências da União podem ser atribuídos principalmente à pressão que as unidades subnacionais passaram a fazer a partir do início do processo de redemocratização, com a instalação das eleições diretas para governadores em 1982. Essa maior participação dos estados e municípios no bolo arrecadatário federal curiosamente coincide com a profunda crise de endividamento da primeira metade da década de 1980. De acordo com Lopreato (2002), a significativa alteração nesse quadro de distribuição de receitas tributárias, via transferências, não deteve o “colapso das finanças estaduais”, sendo que as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela precária estrutura fiscal dos estados brasileiros e também da União, dando contornos para uma crise não somente econômica como também política e social.

Portanto, nesse período de 1967 a 1980 foram estabelecidas diversas alterações no plano fiscal e federativo brasileiro, ficando marcadas, a centralização tributária e política, de maneira impositiva nas mãos do governo federal e as limitações adicionais dos governos subnacionais em seu poder de tributar, configurando-se um claro desequilíbrio vertical. Já o período que se estende de 1980 a 1988 ficou caracterizado por uma relativa descentralização fiscal e política em favor de estados e municípios, o que acabou amadurecendo e



consequentemente concretizando-se na aprovação de uma reforma tributária inscrita na nova Carta Constitucional.

A Constituição Federal de 1988 descentralizou boa parte das competências pelos demais níveis de governo, além do federal. A maior autonomia dos governos locais, refletiu não somente a conjuntura nacional de fim da ditadura, mas também uma certa tendência mundial, com forte “enaltecimento do poder local” (LASSANCE, 2012, p. 27). Santos et al. (2011, p. 296-297) sustentou que o principal argumento favorável a descentralização seria a proximidade das municipalidades, possibilitando a alocação de bens públicos cujos benefícios atingem áreas restritas<sup>8</sup>. Uma vez **consolidada a maior** autonomia dos demais níveis de governo, nos últimos vinte anos, observou-se movimentos diversos, em algum nível cooperativo e coordenado entre as esferas federativas, mas em grande **medida** disputas por incentivos fiscais como maneiras de promover o desenvolvimento interno de cada Estado (IPEA, 2012) **ou município** e baixa solidariedade federativa horizontal.

### 2.3 O FEDERALISMO FISCAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A NOVA COORDENAÇÃO FEDERATIVA

Ao contrário do espírito centralizador e autoritário que predominou durante o período de regime militar, a reforma tributária de 1988 foi orientada pela lógica da descentralização de competências tributárias. Buscou-se então, dar respostas às demandas reprimidas da sociedade por políticas sociais. Os constituintes ampliaram, no capítulo relativo à ordem social, as responsabilidades do Estado, introduzindo o

---

<sup>8</sup> Anderson (2009, p. 36) observa que poucas federações constitucionalizaram as municipalidades como “esfera de governo”, o autor cita o Brasil, Índia, México, África do Sul. O estudo comparativo realizado por Kincaid (2005, p. 438) referente a doze constituições federativas (Brasil, EUA, México, Alemanha, Austrália, Canadá, África do Sul, Rússia, Índia, Suíça, Nigéria, Bélgica), observa que agra de maioria delas não confere aos municípios (municipalities) poderes semelhantes as duas outras esferas (União e Estados). O autor observa que somente as constituições federais do Brasil e México (de 1999) estabelecem os municípios como uma terceira ordem de governo.



conceito de *Seguridade Social* e montando uma estrutura exclusiva de financiamento destas políticas, regida por regras distintas das estabelecidas para impostos. Em resumo, pode-se dizer que o capítulo tributário buscou sintetizar e aprofundar as diversas “reformas” feitas através de Emendas Complementares nos anos 80 e com isso, devolver aos governos subnacionais a liberdade de definirem suas próprias políticas tributárias e de gastos, independentemente do padrão federal.

De acordo com Varsano (1996), o caráter eminentemente político do processo de reforma e a deficiência de informação a respeito de condições mais recentes das finanças públicas impediram que a recuperação da carga tributária fosse listada entre os objetivos da mudança e que a reação a todo período anterior de concentração do poder político nas mãos da União, alçou o fortalecimento da Federação à condição de seu principal objetivo. Exigia-se no que diz respeito às finanças públicas, o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração dos recursos tributários disponíveis e a transferência de encargos da União para aquelas unidades.

A nova estrutura modificou profundamente a distribuição de competências e de receitas entre os entes da federação, pois beneficiou a estados e municípios em detrimento da União, além disso, injetou novas forças no processo de descentralização, como observa, entre outros, Oliveira (2010).

O invólucro que envolvia essa rixa recaiu sobre a competência e a repartição das receitas tributárias, no entanto, mas uma vez não foi observado nenhum debate a respeito da ideia de federalismo e do ideal de relações entre as esferas de governo a serem respeitadas, ou seja, a discussão do capítulo tributário voltou-se





para parte fiscal das relações entre as esferas de governo, deixando de estabelecer parâmetros que permitissem orientar a ação de cada uma delas e encaminhar soluções para problemas que abrangessem mais de uma esfera de governo.

No novo arranjo a União perdeu os impostos únicos (incidentes sobre a energia elétrica, combustíveis e os minerais) e os especiais (incidentes sobre transportes rodoviários e serviços de comunicação), que passaram a integrar o novo imposto estadual, ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), além disso, viu a fatia do produto de arrecadação do Imposto de Renda e do IPI transferida para os estados e municípios ser aumentada consideravelmente. Em contrapartida, ela ganhou o IGF (Imposto sobre Grandes Fortunas), no entanto, apesar do grande potencial de arrecadação, nunca foi regulamentado. Soma-se também o ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), de inexpressiva arrecadação e que ainda deveria partilhar com os municípios, o II (Imposto sobre Importação), IE (Imposto sobre Exportações), IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) e o ITR (Imposto Territorial Rural).

Por sua vez, os Estados e o Distrito Federal foram beneficiados com a expressiva ampliação da base de incidência do novo ICMS, que teve integrado os impostos únicos e especiais, como acabamos de ver, além do ITCD (Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação) e o IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores) e de até 5% IR incidentes sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital.

Os Municípios ficaram com o IPTU (Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana), além de ganhos obtidos com o aumento das transferências para o FPM, com o Fundo de Compensação das Exportações de manufaturados e ainda tiveram



ampliados o número de impostos que poderiam cobrar. Conseguiram aprovar o IVVC (Imposto de Venda a Varejo de Combustíveis), que seria cobrado até 1993, quando a (EC 03/93) Emenda Constitucional de Revisão nº 3 determinou sua extinção, contudo, tiveram transferido dos estados para sua esfera de competência o ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos*).

Somam-se aí duas grandes inovações. A primeira diz respeito aos municípios, que foram inclusos no grupo dos corpos que compõem a união indissolúvel da República Federativa do Brasil, sendo este fato singular, haja vista, que não há correspondência nas antigas constituições brasileiras e tão pouco em constituições federais estrangeiras. A segunda remete à forma de repartição de competências entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, pois houve uma sistematização na questão da centralização demasiada em detrimento da perda de autonomia, ou seja, organizaram melhor os domínios de competências dos participantes. Assim, a partir de então, tivemos a competência geral da União (art.21, I a XXV), competência privativa da União (art.22, I a XXIX), competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I a XII, parágrafo único) e a competência de legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I a XVI, §§ 1º ao 4º). O quadro abaixo nos mostra de que forma ficou a nova distribuição de competências e de partilhas de receitas entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

**Tabela 1** – Distribuição de competências e partilha de receitas na constituição Federal de 1988

Competência	Partilha/distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
<b>União</b>			
Importação	100%	-	-
Exportação	100%	-	-



Imposto de Renda (IR)	53%	21,5% (FPE) 3% (FC)	22,5% (FPM)
IPI	43%	21,5% (FPE) 3% (FC) 7,5% (F. Ex.)	22,5% (FPM) 2,5% (F. Ex.)
Operações financeiras (IOF)	100%	-	-
Territorial Rural (ITR)	50%	-	50%
Grandes Fortunas (IGF)	100%	-	-
<b>Estados</b>			
ICMS	-	75%	25%
Causa Mortis e doação (ITCD)	-	100%	-
Veículos Automotores (IPVA)	-	50%	50%
<b>Municípios</b>			
Predial Territorial Urbano (IPTU)	-	-	100%
Transmissão <i>Inter Vivos</i>	-	-	100%
Vendas a varejo de combustíveis (IVVC)	-	-	100%
Serviços de qualquer natureza (ISS)	-	-	100%

Fonte: Constituição Federal de 1988, elaboração própria.

Os reflexos dessas mudanças na repartição do chamado “bolo tributário”, podem ser vistos logo de início, quando seus efeitos ainda estavam em curso e o governo federal começava a ensaiar alguns passos para recuperar parte das perdas que tivera. As informações abaixo nos mostram que a participação da União na receita tributária disponível a partir dessa divisão, caiu de forma considerável, decorrente principalmente, do aumento da participação de estados e municípios na arrecadação disponível direta e das alíquotas de transferência dos fundos de participação.

**Tabela 2** - Receita direta e receita disponível (+ ou – menos transferências por nível de governo, em % do total arrecadado (anos selecionados)).

Arrecadação Direta/Receita Disponível	União		Estados		Municípios	
	Receita Direta	Receita Disponível	Receita Direta	Receita Disponível	Receita Direta	Receita Disponível
1960	64,00%	59,5%	31,3%	34,1%	4,8%	6,4%
1988	71,7%	60,2%	25,6%	26,7%	2,7%	13,3%
2007	68,9%	57,8%	25,2%	24,7%	5,9%	17,7%
2009	67,7%	56,3%	26,2%	25,4%	6,2%	18,5%
2010	67,9%	57,1%	26,1%	24,6%	6,0%	18,3%

Fonte: Extraído de Cruvinel e Palos (2011). Disponível em: <http://goo.gl/e4mFYq>



Nota-se que nos primeiros anos há uma redução da receita disponível do governo federal, lembrando os níveis mais baixos, desde 1970. Até que se tentou reverter esse panorama, no entanto, antes de conseguir êxito, o estado sofreria outro revés.

Os constituintes se preocuparam tanto com a descentralização de receitas, que acabaram não aprovando um projeto de redistribuição dos encargos para os outros entes da federação, sobretudo, ao que tange gastos com a *Seguridade Social*, que em sua essência, incorporava compromissos de cooperação entre as três esferas de governo para garantir a oferta de políticas públicas. Aproveitando-se do vazio que permaneceu nesta matéria, estados e municípios não se sentiram legalmente obrigados a reservar parcela de suas receitas orçamentárias para esta finalidade, obrigando a União a buscar recursos complementares para atender às novas determinações constitucionais no tocante à oferta dessas políticas. O que a priori surgia como um problema acabou se transformando em “solução”, já que a União ampliou e diversificou no tocante ao capítulo da ordem social, as bases de financiamento da seguridade social, incorporando a elas, a cobrança de contribuições sobre o lucro e o faturamento das empresas (art. 195 da CF). Além disso, essas contribuições poderiam ser instituídas e cobradas exclusivamente por ela para cobrir as necessidades financeiras destas políticas.

Resumidamente, diz-se, que, se durante o período de regime militar a função da tributação foi colocada a serviço do processo de acumulação de capital, em detrimento de seu papel como instrumento de justiça fiscal, no período democrático, pós-constituição de 1988, esta ênfase foi direcionada para o aprofundamento do



processo de descentralização e fortalecimento da federação, o plano federalista voltou-se para o local, os municípios também passaram a pensar o desenvolvimento e agir de forma mais autônoma.

#### 2.4 ATRIBUIÇÃO DE ENCARGOS E SEU FINANCIAMENTO

A Constituição Federal de 1988 não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas de governo. A responsabilidade sobre nível de governo se obscurece mais ainda devido o estabelecimento de consórcios entre os diversos níveis de governo, tais consórcios possuem como objetivo estabelecer financiador e administrador dos recursos.

Ao contrário de federações como o Canadá e Alemanha, não é claro qual nível de governo é responsável por determinado serviço no Brasil. As competências administrativas seguem, em boa medida, o princípio do custo-benefício, ou seja, comunidade local, beneficiada por determinado serviço, deve arcar com os custos. Certas dinâmicas espacial, contudo, são exemplos de administração supletiva devido a benefício de tal serviço ultrapassar as barreiras da mesma jurisdição – é o caso das metrópoles.

Quanto à repartição de encargos públicos entre os níveis de governo, segue-se uma lógica de racionalização. Procura-se maiores benefícios para a população buscando menores custos; para tal, é necessário dividir os encargos, a nível local e geral. Ao nível local, as municipalidades e os estados podem intervir; para o nível geral, a União é a entidade mais adequada para os encargos. Os encargos da União estão ditados no art. 21 da Constituição, os limites de atuação dos municípios são prescritos pelo art. 18 da Constituição e o art. 25 delimitam os atos dos Estados.



As leis mencionadas no parágrafo anterior corroboram tanto para a delimitação dos encargos públicos quanto para o grau de interferência de uma entidade no plano de atuação da outra. O que, para o cidadão comum, é mais difícil visualizar qual entidade governamental é a responsável por determinado serviço. Há vantagens em responsabilizar cada governo pelo dinheiro que gasta e, em geral, argumenta-se que quanto mais poder a unidade tiver para auferir suas próprias receitas, mais responsável e suscetível de controle será pelos respectivos eleitores (ANDERSON, 2009).

Rezende (2007) destaca três tipos de competências exercidas: i) a competência exclusiva, que compete a somente uma entidade. Segundo este autor, o art. 22, II, é claro no que diz respeito à exclusividade do governo federal na questão da desapropriação; ii) à competência concorrente (o art. 24 da Constituição autoriza a concorrência das entidades federativas sobre direito tributário; e a competência supletiva (o art. 22, parágrafo único, refere-se à legislação supletiva dos Estados em relação à União).

Para compreender a atribuição de encargos aos níveis de governo brasileiro, é necessário o domínio dos vários critérios de distribuição dos poderes administrativos, pois na prática existe agregação sucessiva de diversas transferências (PRADO, 2009, p. 87). Há cinco formas de se aplicar as escalas de repartição dos encargos públicos, a separação teórica dos critérios não afeta a tomada de decisão de maneira conjunta na prática (REZENDE, 2007, p. 113-14): as escalas de alcance espacial, econômica, financeira, técnica e escala político-institucional.



A *escala de alcance espacial* leva em consideração a região de atuação do município. Quando o serviço público afeta o plano local, os encargos ficam a critério do município, porém, havendo um extravasamento dos benefícios para esferas maiores deve, também ficar os encargos devidos ao estado. Quanto à *escala econômica*, podemos citar o exemplo do abastecimento de água, dever do município, pode ser inviável caso haja a necessidade de arcar com os custos da distribuição, que por vezes se dá de um manancial distante da cidade. Há aqui a questão da inviabilidade do projeto, ou seja, do ponto de vista econômico, não é viável para o município arcar com ônus ainda que seja de sua responsabilidade o saneamento e a distribuição de água para o município.

Para a *escala financeira*, expomos o seguinte problema. A prestação de serviços públicos locais deve ser exercida pelo poder municipal, mas o acelerado crescimento urbano pode causar um descompasso entre os recursos disponíveis e as atribuições municipais, como por exemplo, na coleta de lixo. E, pela lógica financeira, tal serviço deveria ser atribuído a uma entidade com maior volume de recursos. Mas não devemos desconsiderar uma nova possibilidade: a falta de capacidade financeira pode ser solucionada por um mecanismo de redistribuição dos recursos que reforce a capacidade executiva das regiões menos favorecidas.

A *escala técnica* leva em consideração o grau de tecnologia, qualificação específica dos recursos humanos necessários, natureza dos recursos materiais, dos equipamentos e dos métodos e processos de gerência e operação. Em outras palavras, habilita-se certa jurisdição de acordo com sua possibilidade de atuação.

Podemos afirmar que os cinco critérios possuem o seguinte ponto em comum: quanto maior o grau de complexidade do serviço prestado, maior deve ser o



patamar federativo envolvido. Portanto, tudo o que for simples não exigindo equipamentos muito sofisticados pode ser exercido pelo poder municipal.

Na escala *político-institucional*, encontra-se o meio legal pautado na Constituição que indica qual esfera de governo deve se envolver a determinado problema. Pode ocorrer na prática divergência entre a jurisdição habilitada, possuidora dos equipamentos e recursos necessários para determinado serviço, e a jurisdição para a qual é assegurado os direitos de atuação. O federalismo brasileiro compreende relações de coordenação, cooperação e conflitos entre níveis de governo iguais e diferentes. Áreas da saúde, educação, assistência e desenvolvimento social são exemplos das três relações acima citadas.

### **3 O SISTEMA DE EQUALIZAÇÃO NACIONAL E O FLUXO DISTRIBUTIVO DE RECEITAS FISCAIS**

Como observado nas seções anteriores, o sistema tributário brasileiro passou por várias modificações. Essas alterações tornaram bastante complexa a análise dos fluxos de receita, uma vez que é comum um mesmo fluxo ser usado para mais de um objetivo – este é o caso, por exemplo, do ICMS o qual possui  $\frac{1}{4}$  distribuído internamente no estado de acordo com o Valor Adicionado Fiscal e o restante é distribuído de acordo com o que dispuser a lei vigente estadual (artigo 158-inciso IV CF 88). Prado (2006) analisa detidamente os diversos fluxos de receitas, sendo que este autor observa que o Brasil não dispõe de um sistema de equalização estrito senso e sim de um conjunto de fluxos de distribuição das receitas fiscais, cujos critérios são majoritariamente independentes entre si.





### 3.1 O SISTEMA DE EQUALIZAÇÃO E O PAPEL DO GOVERNO CENTRAL

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, 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 diferença entre o poder de gasto entre municípios, ou entre estados (PRADO, 2006a, p. 19-21, 26-52).

Os três níveis de governo de uma federação possuem diferença no poder de gasto, sendo que 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 histórico, o grande receptor dos recursos pode ser o Nível de Governo Intermediário, ou o Nível de governo Inferior.

### 3.2 AS TRANSFERÊNCIAS VERTICAIS

As Transferências Verticais – consideradas como igual a Receita de Transferência Corrente da Secretaria do Tesouro Nacional – podem ser de duas modalidades: Transferências Legais e Transferências Condicionadas, as quais se desdobram em seus respectivos componentes:

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) e Parcela Redistributiva (PR).

a.1) 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, ou seja, é devolvido apenas um percentual do valor total, de acordo com lei da jurisdição superior que o recolheu.



a.2) 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.

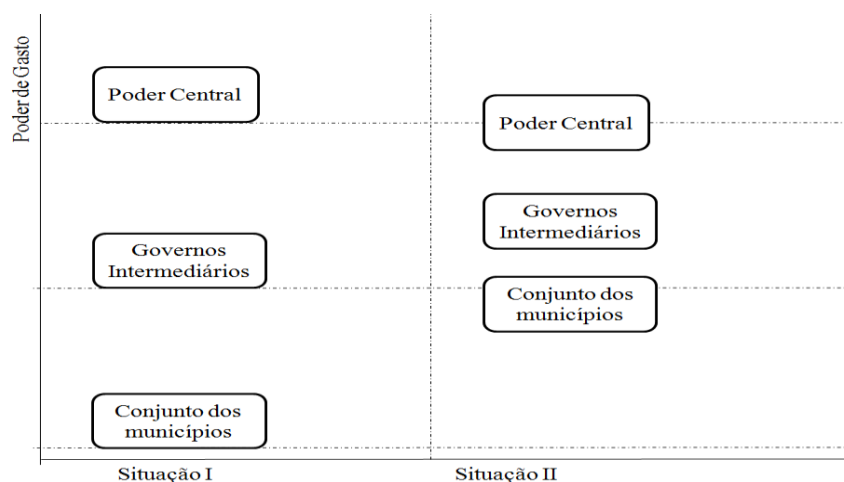
O que é importante frisar para fins deste trabalho é que, por serem pautadas em lei, as transferências legais obedecem certa regularidade; sendo, portanto, esperada sua entrada no orçamento subnacional receptor.

b) Transferências Condicionadas: para que o nível de Governo Inferior receba recursos desse tipo, este deve obedecer a critérios impostos pelo Governo Central ou NGS que o recolheu, como o estadual. Geralmente esses recursos são disponibilizados através de programas federais. No caso brasileiro, ainda, os estados possuem importante papel sobre os recursos transferidos condicionados. 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, saúde e infraestrutura. As condicionalidades ainda se desmembram em duas partes. As transferências Condicionadas (COND) e as Voluntárias (VOL). 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.

O que interessa aqui é saber que as transferências livres são, ao contrário das condicionadas, irregulares, não estão pautadas em leis fixas. Não são utilizadas pelos governos subnacionais como parte do planejamento local.

A seguir, apresentamos uma figura para o entendimento mais didático do que é, como funciona e qual é o objetivo final das Transferências Verticais. Não levamos em consideração os processos intermediários onde se operam os critérios e cálculos, apenas damos foco ao momento inicial e o momento final do processo.

**Figura 1** - Transferências Verticais



Fonte: Elaboração Própria.

Na situação I, cada unidade subnacional possui poder de gasto determinado pela sua própria arrecadação, a chamada receita tributária. Observamos que a situação do conjunto dos municípios é a menos privilegiada entre os três níveis de governo, por possuir o menor poder de gasto. O poder central/governo federal é o maior arrecadador, e os Governos Intermediários possuem maior poder de gasto que o conjunto dos municípios, porém, menor poder de gasto do que o governo federal. Por enquanto, como simplificação, consideramos o volume absoluto das receitas distribuído entre os níveis de governo sem considerar o poder de gasto, em outras palavras, não consideramos este volume de receita ao lado dos encargos que deve cobrir. Na próxima subsessão, faremos distinção entre o simples volume de receita em posse do município e o poder de gasto, como é requerido em se tratando da Brecha Horizontal.



Na situação II, houve transferência vertical de recurso, 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. À situação II, o Poder Central/governo federal transferiu recursos para os governos estaduais e municipais elevando sua receita absoluta para níveis considerados razoáveis no que tange a prestação de serviços básicos de suas respectivas responsabilidades. O 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 grandes beneficiários líquidos desse tipo de mecanismo (PRADO, 2006b, p. XX).

Há, portanto, diferença entre o volume absoluto de receita comparado ao volume de encargos assumidos pela jurisdição; o que Prado (2006a, p. 19-20) chama de Brecha Vertical (BV). Para este autor a BV refere-se:

*À diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos GSN [Governos Superiores Nacionais], 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. As formas mais usuais de medi-las são: a relação entre recursos próprios e gastos totais ou, alternativamente, a relação entre recursos próprios dos GSN e recursos a eles transferidos pelo GC (PRADO, 2006a, p. 19-20).*

Pelo excerto a cima encontramos 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 corretos. Mais a frente, partes 7, 8 e 9, optaremos pela primeira maneira.

Sem considerar os critérios adotados para essa distribuição vertical, é necessário ter em mente que *o fim último das transferências verticais é fechar a Brecha Vertical*, ou pelo menos promover mais proximidade entre o poder de gasto dos três níveis de governo. Verificaremos, na parte 7, se os resultados obtidos com a tabela 1 cumpre este objetivo das transferências verticais.

### 3.3 A BRECHA HORIZONTAL - BH

Ainda em relação à figura 1, deixamos de lado o efeito final sobre o conjunto das municipalidades. Não necessariamente o conjunto dos municípios se encontra no mesmo nível, hábito a prover a quantidade de serviços de seus encargos exclusivos. Após ser realizado as transferências verticais, da situação I para a situação II, existe a possibilidade de os municípios se encontrarem com diferença em seu poder de gasto. O volume de receita dos municípios, após realizado os repasses verticais podem deixar este nível de governo em diferentes condições de prestação de serviços. Esta comparação é feita entre municípios, ou melhor, entre jurisdições de mesmo nível de governo, que, em tese, possuem os mesmos encargos.

A diferença entre poder de gasto comparado entre as jurisdições do mesmo nível de governo é chamada de Brecha Horizontal (BH) (PRADO, 2006a, p. 43-44). 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 BV é via transferência de receita entre o mesmo nível de governo, por exemplo, de estado para estado, ou de município para município. Verifica-se na federação alemã exemplo desta segunda maneira de se fechar a BH: seus estados subnacionais transferem recursos entre si sem a interferência do GC; os governos locais (municipalidades) replicam este fluxo horizontal de recursos com a finalidade de reduzir a disparidade horizontal entre municípios. Como já assinalado, a federação alemã possui forte apelo à igualdade entre as suas jurisdições componentes.

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, isto é típico de federações cujos fluxos distributivos de receita fiscal não consideram em seus critérios os outros fluxos distributivos. Este é o caso onde há agregação sucessiva de diversos fluxos distributivos de receita.



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 abaixo é ilustrativa e 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. Para efeitos didáticos, consideramos que a Figura 2 representa uma federação cujas competências exclusivas estão bem definidas. Significa dizer que os três municípios ilustrados genericamente requerem o mesmo volume de receita para fazer frente a seus encargos correntes. Este pressuposto é pertinente à medida que é mais comum a administração supletiva, na qual não está bem definida qual nível de governo é responsável por determinado serviço.

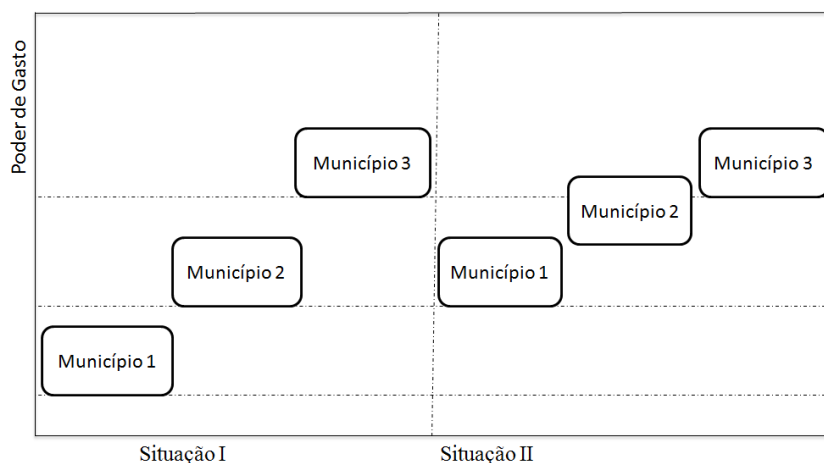
O caso brasileiro, por apresentar esse tipo de administração, torna nebuloso o que venha a ser considerado o poder de gasto das suas jurisdições. Significa dizer que, antes de qualquer consideração mais exata sobre os mecanismos de distribuição de receita da federação brasileira deve-se, antes, definir mais claramente qual ente é o responsável por determinado serviço. Mesmo não sendo



clara as definições dos encargos e competências dos municípios brasileiros, isto não impede que o estudo apresente uma teoria aproximada do que seja os encargos básicos dos municípios brasileiros.

O poder de gasto depende dos serviços exclusivos de uma jurisdição, o que o torna variável, na medida em que a experiência pode alterar os encargos exclusivos das jurisdições. Para as pretensões de trabalho, o poder de gasto será adotado como sinônimo de receita per capita, o qual é a forma mais simples de se considerar o poder de gasto. Ressalte-se que não é de maneira absoluta que o poder de gasto se apresenta no mundo concreto.

**Figura 2** - Fechando a Brecha Horizontal



Fonte: Elaboração Própria.

Lembramos que a situação I da figura 2 é posterior às operações dos mecanismos de distribuição vertical de receita. Na comparação horizontal, a situação I da 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, ou seja, esta diferença no poder de gasto inicial decorre da disparidade econômica entre as três municipalidades consideradas. A



diferença econômica espelha a diferença dos valores que são devolvidos aos três municípios.

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 distância 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 – a Vol ou a PR.

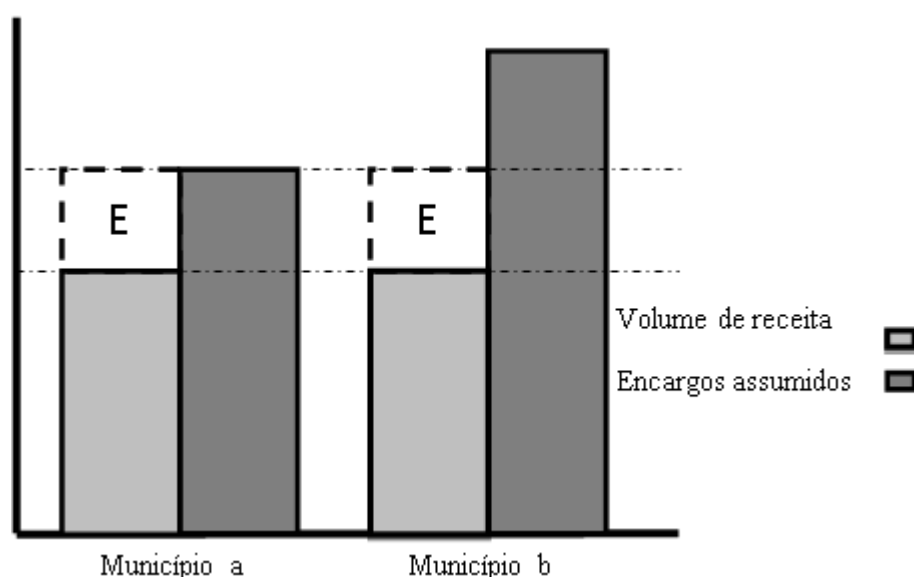
Convém observar que casos em que a presença da Parcela Devolutiva predomina sobre a Parcela Redistributiva tende a beneficiar as jurisdições mais ricas. Outro caso, extremo e hipotético, seria a transferência vertical totalmente operada segundo critérios devolutivos. Neste, a Parcela Redistributiva seria zero, por consequência. Um sistema de Equalização que operasse segundo esses critérios, apresentaria, como resultado final, elevação no poder de gasto segundo a situação econômica da jurisdição. Desta forma, um município desenvolvido tenderia a receber parcela maior comparado a um município mais pobre.

#### 3.4 O PODER DE GASTO E O VOLUME DE RECEITA

A essa altura do desenvolvimento do trabalho é preciso fazer diferença entre o *volume da receita* e o *poder de gasto*. A primeira é mais simples, mede-se pela

totalidade de recursos disponíveis. 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. 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. O volume de receita, contudo, deve ser posto ao lado dos serviços que o poder público municipal deve prestar a seus cidadãos. Uma ilustração pode melhorar 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. 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 duas consequências: 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, por exemplo, 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, enquanto este tipo de serviço público é inexistente na jurisdição do município “a”.

Observa-se, portanto, que qualquer dispositivo de equalização que queira operar seus critérios, pelo menos tangente 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 *per capita*. O sistema alemão apresenta características semelhantes a essa alternativa, como visto anteriormente. 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, chamadas “Estados-cidades”, cujo nível de encargos são mais elevados (SPAHN & FRANZ apud PRADO, 2006a).

A segunda alternativa a ser considerada é a equalização com base nas necessidades fiscais específicas. O maior exemplo do uso desse tipo de critério ocorre no Canadá, 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), não é o melhor modelo para o caso brasileiro, pois essa divisão clara dos encargos canadenses 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, mesmo que simplificador, como sinônimo de poder de gasto.

### 3.5 PODER DE GASTO CONDICIONADO E PODER DE GASTO AUTÔNOMO

Outro destaque fundamental 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.

Como já exposto 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, sua entrada no orçamento não está condicionada a gastos específicos impostos pelo Nível de Governo que o transferiu. 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, 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**

As categorias econômico-fiscais enunciadas, nos habilita a medir empiricamente o tamanho da Brecha Vertical dos municípios paraenses agrupados por Região de Integração (RI's) por meio dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Medir o tamanho da Brecha Vertical é importante para se propor mediadas de equalização e



nas condições de repartimento do bolo tributário, bem como no aprimoramento do arranjo federativo.

A Tabela 3 apresenta a Brecha Vertical dos municípios paraenses agrupados por Região de Integração. 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's. Estas escolhas implicam em dizer que os encargos aqui mencionados são correspondentes ao nível populacional, assim, admite-se que os serviços cobertos são sinônimos de demanda populacional. Não consideramos os encargos particulares, como corredores de exportação, ou número de hospitais municipais<sup>9</sup>.

Antes da análise do período em estudo como um todo (2000/2011), convém notar que o ano de 2003 apresentou duas peculiaridades: i) observou-se que a Região Metropolitana e a Região de Integração de Tocantins apresentaram o índice referente ao tamanho da Brecha Vertical com sinal negativo. Isto decorreu das transferências correntes serem inferiores à receita tributária, pois consideramos, para efeitos de análise, as transferências correntes *após* feito todos os abatimentos 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.

---

<sup>9</sup> Mesma escolha faz Prado (2006b, p.194) ao optar pelo *mais simples*, ou seja, assumir os encargos como sinônimo de nível populacional, *percapita*.



A Região Metropolitana é destacadamente a que apresenta a menor Brecha Vertical (ver Tabela 3). 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 recursos próprios. É seguida bem de longe pela Região de Carajás (RIC), com 81% de BV na média para dez anos. Analogamente, 81% da demanda por serviços na RIC é coberto por transferências fiscais, enquanto a outra parte é coberta por recursos próprios.

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 série, 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.

**Tabela 3 - Brecha Vertical por Região de Integração (2001-2011)**

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
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 (2001-2011). Elaboração Própria.





A avaliação global da Tabela 3 acima permite afirmar que o Pará é formado por um conjunto de subregiões altamente dependentes de repasses constitucionais, salvo a região metropolitana e, com algumas ressalvas, a região de Carajás. Esta peculiaridade das regiões de Integração paraenses é relevante para os avaliadores do desempenho municipal brasileiro. Muitos estudos tentam criar um padrão para os municípios brasileiros e, obviamente, de acordo com esse padrão, os municípios paraenses serão avaliados com notas baixas. Isto decorre naturalmente da comparação entre municípios com alto padrão de financiamento próprio e municípios altamente dependentes de transferências fiscais.

Vale mencionar o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Índice Firjan de Gestão Municipal (IFGF) como um dos índices mais bem elaborados cujos critérios tentam estabelecer aquilo que seria o padrão razoável em se tratando de municípios brasileiros. Entretanto, o mais apropriado para se medir o desempenho fiscal e o desenvolvimento das municipalidades paraenses não seria compará-los com regiões com alto padrão de arrecadação própria. É necessário partir do ponto em que as regiões paraenses se encontram, com alto grau de dependência das transferências fiscais.

As transferências constitucionais livres não medem o desempenho da arrecadação, pois são, a princípio, independentes do esforço fiscal municipal. Um exemplo disso é a receita via FPM: é direito do município recebe-la via Parcela Redistributiva, não necessariamente a região receptora deve se esforçar para recebe-la. O desempenho administrativo deve ir, portanto, noutra direção. A parcela das transferências verticais que são capazes de medir o desempenho da gestão e



do desenvolvimento municipal reside na parcela condicionada. No caso da maioria das Regiões de Integração paraense, que são dependentes de parcela de transferências, a obtenção de recursos condicionados é sinônimo de bom desempenho administrativo. O governo federal exige contrapartida municipal e prestação de contas da prefeitura quanto a administração dos recursos condicionados.

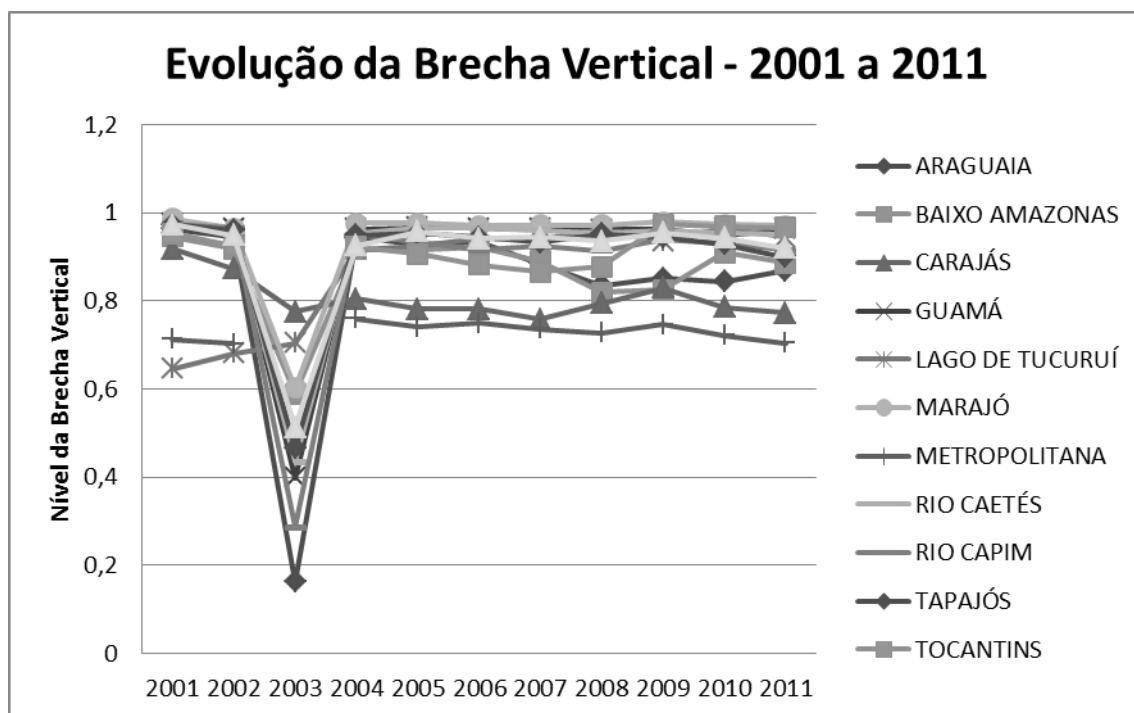
O caso paraense é um claro exemplo de que os moldes constitucionais atuais pensados pelos constituintes de 1988, no que tange à descentralização, não concedeu autonomia a essa parcela componente da federação. Podemos mencionar como consequência deste diagnóstico a falta de autonomia no que tange ao poder de decisão sobre o próprio orçamento, que por sua vez limita o planejamento público local pensado pela mesa diretora municipal. Quanto mais as decisões fogem ao controle municipal, mais elas se aparelham às políticas ligadas a interesse nacional.

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. Não podemos negar 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 Figura 4 deve ser entendida da seguinte maneira: quanto mais próximo do zero estiverem as curvas, menos dependente de repasses constitucionais é a região em questão, por outro lado, quanto mais próxima a curva se encontrar da unidade, mas dependente de repasses constitucionais a região em questão é. À exceção são as curvas representantes da Região Metropolitana e da Região de Integração de Carajás, que estão mais abaixo das demais, 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.

**Figura 4 - Evolução da Becha Vertical - 2001 a 2011**



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



#### 4.1 O FPM COMO ÚNICO FUNDO COM CRITÉRIOS GENUINAMENTE REDISTRIBUTIVOS

Para prosseguirmos neste item, devemos manter em mente que o Pará é formado por conjunto de subregiões, cujo poder de gasto é bastante variado, comparado entre elas. O que torna urgente a iniciativa de promover uma efetiva equalização no poder de gasto desse estado. Diante disso, vamos inciar aqui uma investigação pormenorizada com o intuito de encontrar os recursos que cumprem o papel de redistribuidor de recursos na federação brasileira.

Para alcançar este objetivo, o primeiro trabalho é “enxugar” das contas públicas: i) os recursos que se distanciam dos moldes redistributivos; e ii) possuem destinos pré-estabelecidos por nível de governo superior. Por exemplo, o FUNDEF/FUNDEB, ao complementar as contas municipais, não interferem no grau de autonomia dessas jurisdições. Em outras palavras, não é lícito à prefeitura utilizar esse recurso em áreas fora do campo da educação básica.

Prado (2006b, p. 173-236) levanta analiticamente os recursos que não servem para a investigação para, em seguida, destacar o recurso mais relevante à eficiência do “Sistema de Equalização Horizontal brasileiro”. Os recursos brasileiros que mais se aproximam de um Sistema de Equalização por possuírem características redistributivas são:

- i) Os Fundos 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/M). Sua investigação demonstrou que esses fundos, embora envolvam recursos com potencial equalizador maior, opera a redistribuição conforme parâmetros exógenos



ao próprio sistema tributário, de forma que o impacto de suas transferências se soma, de forma aleatória, àquele dos demais fluxos, gerando um resultado final também aleatório.

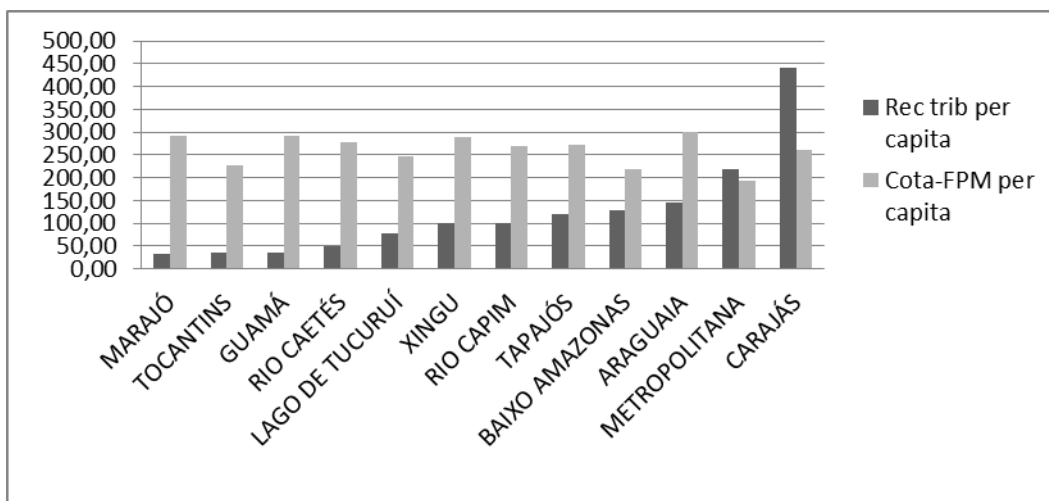
iii) A complementação federal do Fundef/Fundeb. Esses recursos, embora fortemente redistributivos, são limitados ao setor educação e de pequena monta .

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 qual era 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.

De acordo com Prado (2006b), o único fluxo distributivo que satisfaz tanto as características de fluxo redistributivo quanto aumenta o poder de gasto autônomo dos municípios é a cota-FPM. 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 5 está agrupada segundo ordem crescente de receita tributária. Este ordenamento está estrategicamente posto para verificarmos como o FPM reage ao comportamento progressivo da receita tributária.

**Figura 5** - Impacto da entrada do FPM na receita tributária (ordem crescente de receita tributária) - 2011

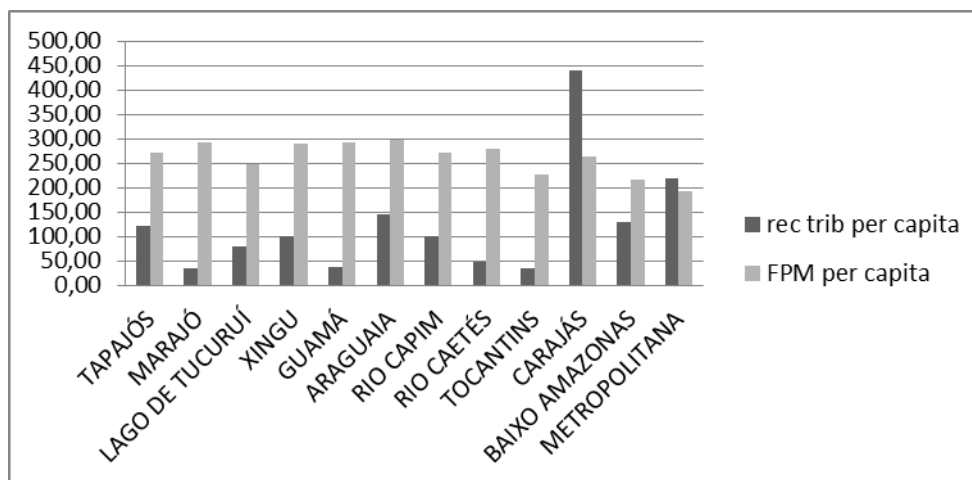


Fonte: STN (2001-2011). Elaboração Própria.

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.

A Figura 6 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 6 revela que o comportamento do volume do FPM é indiferente também ao crescimento do nível populacional.

**Figura 6** - Impacto da entrada do FPM na receita tributária (ordem crescente de população) - 2011



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

As Figuras 5 e 6 são tentativas de aproximar o FPM de seus objetivos originais. Porém as duas figuras revelam a indiferença deste repasse constitucional em relação a seus próprios objetivos. Sobre esse comportamento indiferente do FPM ao entrar nas contas municipais, Prado (2006b) observa que a caducidade dos critérios adotados para partilha do FPM não considera “critérios endógenos ao sistema tributário” e atua “como mais um fluxo com regras autônomas que, ao se somar a parafernália já existente de fluxos com as mais diversas regras, acabam por gerar efetivamente uma distribuição final de receita fiscal totalmente injusta e aleatória no plano horizontal” (PRADO, 2006b, p. 202).

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.



Talvez um trabalho posterior, com critérios mais bem elaborados sobre o poder de gasto possa revelar uma conclusão inversa desta, a saber, que o FPM, sim, cumpriria sua função de equalizador horizontal.

O desvio padrão fornece uma conclusão genérica e contrária das conclusões de Prado (2006b) em relação ao caso paraense. É bem verdade que, pela Figura 4, a situação inicial antes da entrada do FPM apresenta um desvio padrão de 113,8; após entrar nas contas municipais, a soma de receita tributária mais FPM apresenta um desvio padrão levemente menor, 111,3. Pelo rigor matemático, é preciso afirmar que a entrada do FPM nas contas locais reduziu as disparidades para o ano de 2011. Porém isso não exclui o fato de os objetivos do fundo se comportarem praticamente indiferente em relação à receita inicial, nem ao tamanho da população, a confiar nos dados da STN.

#### 4.2 EVOLUÇÃO DO GRAU DE AUTONOMIA POR REGIÃO DE INTEGRAÇÃO

Baseado na Tabela 3, fica difícil classificar as regiões de integração paraense de acordo com seu grau de autonomia no que se refere ao poder de decisão das mesas 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 Vinculadas e Não Vinculadas**

<b>MUNICÍPIOS PARÁ – RECEITAS VINCULADAS E NÃO-VINCULADAS</b>	
<b>RECEITAS NÃO-VINCULADAS</b>	<b>RECEITAS VINCULADAS</b>
REC TRIBUTÁRIA	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS
CONTRIBUIÇÕES NÃO SOCIAIS	SALÁRIO EDUCAÇÃO





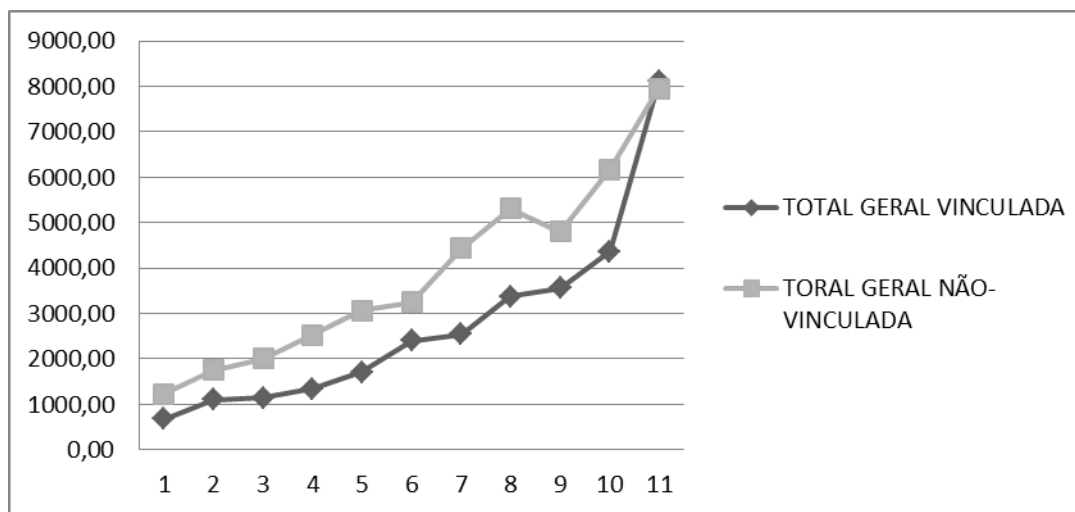
REC PATRIMONIAL	SUS UNIÃO
REC INDUSTRIAL	FNAS
REC AGROPECUÁRIA	CONVÊNIO
REC SERVIÇOS	SUS ESTADO
CP FPM	TRANSE. MULTIGOV. (FUNDEF)
CP ITR	TRANSE. CAPITAL
CP IOF OURO	
LC 87 96 ICMS	
COMPENS. FINANC. UNIÃO	
CP ICMS	
CP IPVA	
CP FPEX	
OUT. REC. CORRENTES	
ALIEN. BENS	
OUT. REC. CAPITAL	

Fonte: 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 encontrasse as respectivas rubricas nos relatórios contábeis da STN, considera-se 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, adotou-se a rubrica “Transferências Estaduais” para o Fundo de Saúde como sinônimo daquela para anos mais recentes, o que julga-se ser no mínimo coerente, os resultados se encontram na Figura 7.

Diante da exponencial participação da união na receita municipal paraense, tentaremos responder neste item a seguinte pergunta: teria esta ampliação trazido consigo maior participação de recursos condicionados, com o que ocorreria uma redução da autonomia dos governos municipais?

**Figura 7 -** Receitas Vinculadas e Não Vinculadas Paraenses no agregado (2001-2011)



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

De acordo com a Figura 7, as receitas não vinculadas, no agregado estadual, são superiores às receitas vinculadas em todo o período, também no agregado estadual. Estas somente superam 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 gasto 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, o maior volume de repasses condicionados possibilitou às prefeituras, diante da baixa capacidade de arrecadação da maioria



das regiões de integração, 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.

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, se constitui em meio alternativo de ampliar as possibilidades de planejamento sobre a parcela de recursos livres. Significa dizer que o alto grau de dependência dos repasses vinculados a programas específicos deixa a parcela da receita não-vinculada livre para ser utilizada como peça chave no desenvolvimento local. Os eventuais índices que queiram avaliar o desempenho administrativo e fiscal das regiões paraenses, ou mesmo de conjunto de municípios brasileiros com estas características de alta dependência de transferências, devem considerar como as prefeituras pensam sua política fiscal no que se refere à obtenção de receita vinculada.

As regiões de integração apresentam um padrão de comportamento relativamente parecido com o da Figura 7, como pode ser atestado no Anexo 1. Esta figura possui duas linhas quase paralelas até o ano 2008, as quais convergem para o mesmo ponto no ano de 2011, onde as receitas vinculadas convergem para nível próximo das não-vinculadas. O que significa que as duas contas crescem relativamente iguais até o ano de 2008, após este ano, convergem. Pode-se deduzir, a partir da análise do comportamento das curvas de receita para cada Região de Integração que se trata de um típico jogo entre dois componentes das transferências verticais: as Transferências Livres e as Transferências Condicionadas.



As demais figuras obedecem, em certo grau, a esse padrão de crescimento em paralelo até o ano de 2008. A diferença consiste no caminho que ambas as curvas seguirão após esse ano. Para algumas regiões:

- i) as curvas divergem: este é o caso das Regiões de Carajás e Metropolitana. Com base nesse comportamento, inferimos que são duas regiões que priorizam a busca por recursos próprios, cuja política de planejamento público busca se desvincular das linhas de planejamento pensadas por outro nível de governo. Por apresentar suas receitas próprias elevadas em relação às demais regiões do Pará, sua gestão fiscal e administrativa devem ser avaliadas por outro padrão, diferente do que foi sugerido para as demais regiões.
- ii) as curvas convergem e a linha inferior (receita vinculada) supera a linha superior (receita não-vinculada): como representante deste comportamento estão as regiões do Araguaia, Baixo Amazonas, Guamá, Rio Caetés, Tapajós, Xingu, Tocantins e Rio Capim. O elevado nível de encargos dessas regiões diante da baixa capacidade de arrecadação própria lança essas regiões à busca de recursos vinculados a alguma condicionalidade.
- iii) as curvas convergem mas a linha inferior (receita vinculada) não ultrapassa a superior (receita não-vinculada): a região que se enquadra neste último caso é a Lago de Tucuruí, pela convergência em 2010, mas divergência no ano seguinte (ver Anexo 1).



## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo da gestão fiscal dos municípios paraenses, considerando o delineamento do perfil da distribuição das receitas fiscais no território e a inserção dos municípios do estado no quadro federativo brasileiro constituíram as principais preocupações desenvolvidas ao longo deste trabalho.

O Estado do Pará encontra-se dividido em doze (12) Regiões de Integração (RI's), sendo esta divisão fruto do esforço institucional governamental de pensar municípios cuja contiguidade possibilitem melhor planejamento das políticas públicas. O estudo realizado demonstrou que esta configuração geoeconômica tem também uma dimensão fiscal bem delineada, fruto das diferenças fiscais das municipalidades, apreendidas a partir das distintas condições de financiamento público.

Segundo os dados analisados, o Pará teria dois grandes destaques, a RIM (Metroplítana) e a RIC (Carajás), enquanto as demais RI's poderiam ser agrupadas em um segundo grupo, o qual representa as regiões com alta dependência de repasses constitucionais. Uma contribuição mais detalhada, com mais critérios, seria interessante para começar a se discutir possíveis redistribuição interna de alguns fluxos, além do FPM e da redistribuição interna realizada pelo Fundef/Fundeb.

Em relação à cota-FPM, a crescente participação dos municípios na base de financiamento desta cota (IPI e IR) possibilitou avanços do ponto de vista da descentralização, porém mais do que ampliar a participação, tal avanço deveria também considerar a heterogeneidade territorial, ou seja, as diferentes configurações econômicas, sociais e espaciais que tornam os municípios paraenses tão diferenciados entre si, sem considerar ainda as notórias diferenças dos mesmos



em relação as municipalidades de outras regiões brasileiras. 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 elementos importantes, mas somente ensaísticos, para um modelo federativo mais solidário, uma espécie de primeira aproximação de um Sistema de Equalização com características redistributivas nacionais. Não seria errado considerar o Sistema de Equalização já consolidados em países desenvolvidos (tais como o alemão e o canadense) como modelos a serem analisados e, em alguns aspectos, redesenhados para a realidade brasileira.

Vale observar que o Brasil ainda não dispõe de um Sistema de Equalização, pois o atual formato de transferências não obedece a regra de interligação entre os fluxos distributivos de receita, ou seja, uma transferência de receita deve partir dos resultados de outro aporte de receita. Por sua vez, paralelo ao aporte de receita, outro parâmetro deve se colocar por trás de todo o processo, os encargos e incumbências de cada nível de governo, bem como a definição de parâmetros nacionais de gasto percapita, considerando aspectos de justiça e solidariedade fiscal.

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 parêlho aos repasses constitucionais vinculados (2001 a 2008). Este



ultimo 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. Uma outra interpretação seria a de que as prefeituras passaram a planejar políticas de desenvolvimento social baseadas na obtenção de receita vinculada, a fim de que a parcela não vinculada possa ser usada com mais liberdade.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, G. Federalismo: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2008.
- KINCAID, J. Comparative Observations. In: KINCAID, J. & TARR, G. A. (Edited). Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries. Québec: McGill-Queen's University Press, 2005.
- KNOPFF, R.; SAYERS, A. Canada. In: KINCAID, J. & TARR, G. A. (Edited). Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries. Québec: McGill-Queen's University Press, 2005.
- KRAMER, J. Federal Republic of Germany. In: KINCAID, J. & TARR, G. A. (Edited). Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries. Québec: McGill-Queen's University Press, 2005.
- LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C.C.; LASSANCE, A. (Orgs.). Federalismo à Brasileira: questões para discussão. Brasília: IPEA, v. 8, 2012. Cap. 1, p. 23-36.
- LINHARES, P. T.; CUNHA, A. S.; FERREIRA, A. P. L. Cooperação Federativa: a formação de Consórcios entre entes públicos no Brasil. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C.C.; LASSANCE, A. (Orgs.). Federalismo à Brasileira: questões para discussão. Brasília: IPEA, v. 8, 2012. Cap. 2, p. 37-54.
- LOPREATO, F. L. C. O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação. São Paulo: UNESP, 2002.
- MENDES, M. Fundo de Participação dos Estados: Sugestão de Novos Critérios de Partilha que Atendam Determinação do STF. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C.C.; LASSANCE, A. (Orgs.). Federalismo à Brasileira: questões para discussão. Brasília: IPEA, v. 8, 2012. Cap. 7, p. 149-165.
- MORAIS, M. As Relações Intergovernamentais na República Federal da Alemanha. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.
- 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.
- PALOS, A. G. C. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O PACTO FEDERATIVO FISCAL. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/e4mFYq> (último acesso em 06/11/2015).
- PEREIRA, R. H. et al. Programa Federal de Apoio à Gestão Urbana Municipal: Situação e Perspectivas. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C.C.; LASSANCE, A. (Orgs.). Federalismo à Brasileira: questões para discussão. Brasília: IPEA, v. 8, 2012. Cap. 4, p. 58-83.
- PRADO, S. Receita Fiscal dos Governos Subnacionais Brasileiros: 1986-2007. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Brasília, 8, 2009.
- 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. Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada: Alemanha, Índia, Canadá, Austrália. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.





REZENDE, F. Autonomia Política e Dependência Financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 12(2), Rio de Janeiro: IPEA, Agosto 1982.

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, Fernando. *Finanças Públicas – 2º edição-* São Paulo; Atlas, 2007.

SANTOS, E. A. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO, J. C. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

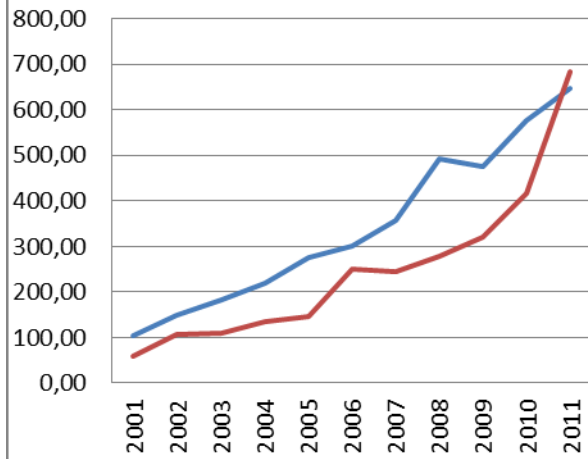
SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). Situação Fiscal do seu Município. Disponível em: <http://goo.gl/qu4PS>, último acesso: 08/01/2015.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, Janeiro, 1996 (Texto para Discussão n. 405).

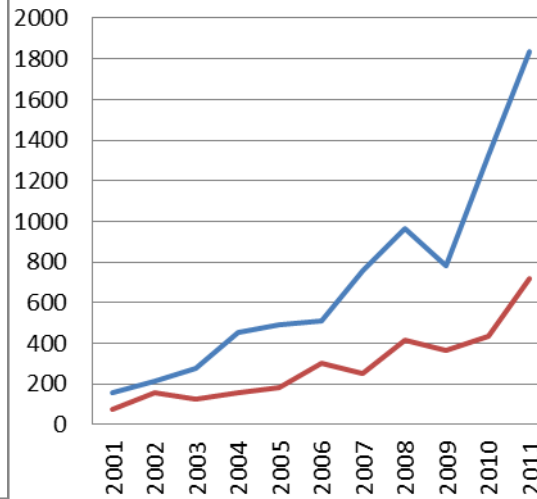


**ANEXO 1 – RECEITAS VINCULADAS E NÃO-VINCULADAS, 2001-2011**

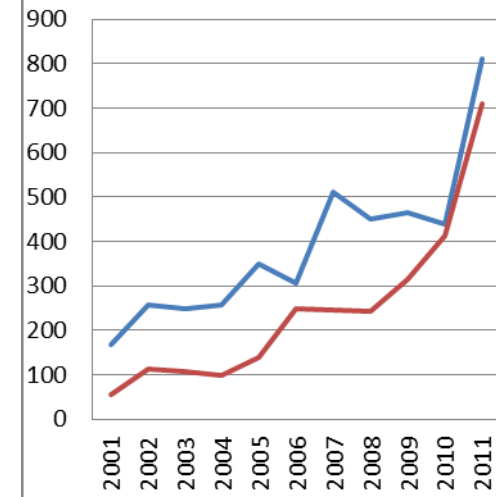
### ARAGUAIA



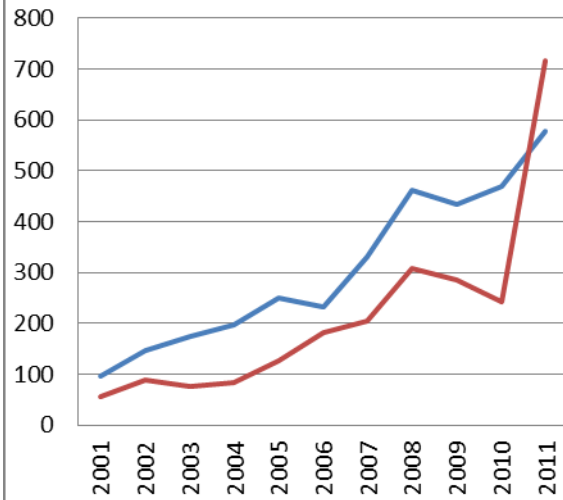
### CARAJÁS



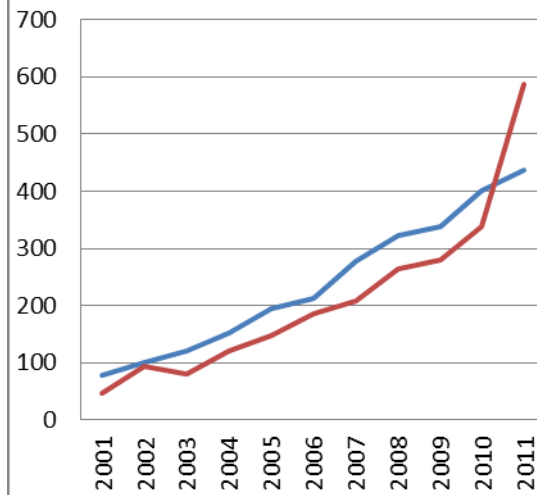
### LAGO DE TUCURUÍ



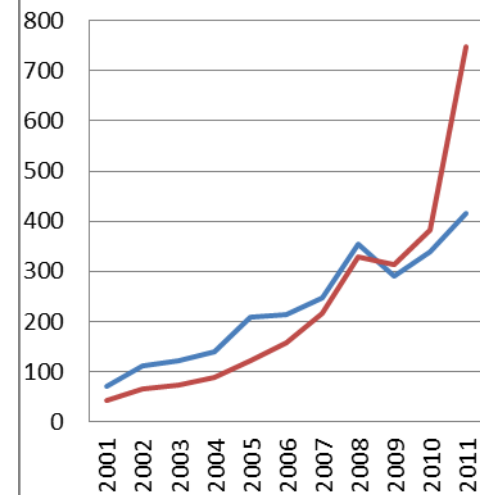
### BAIXO AMAZONAS



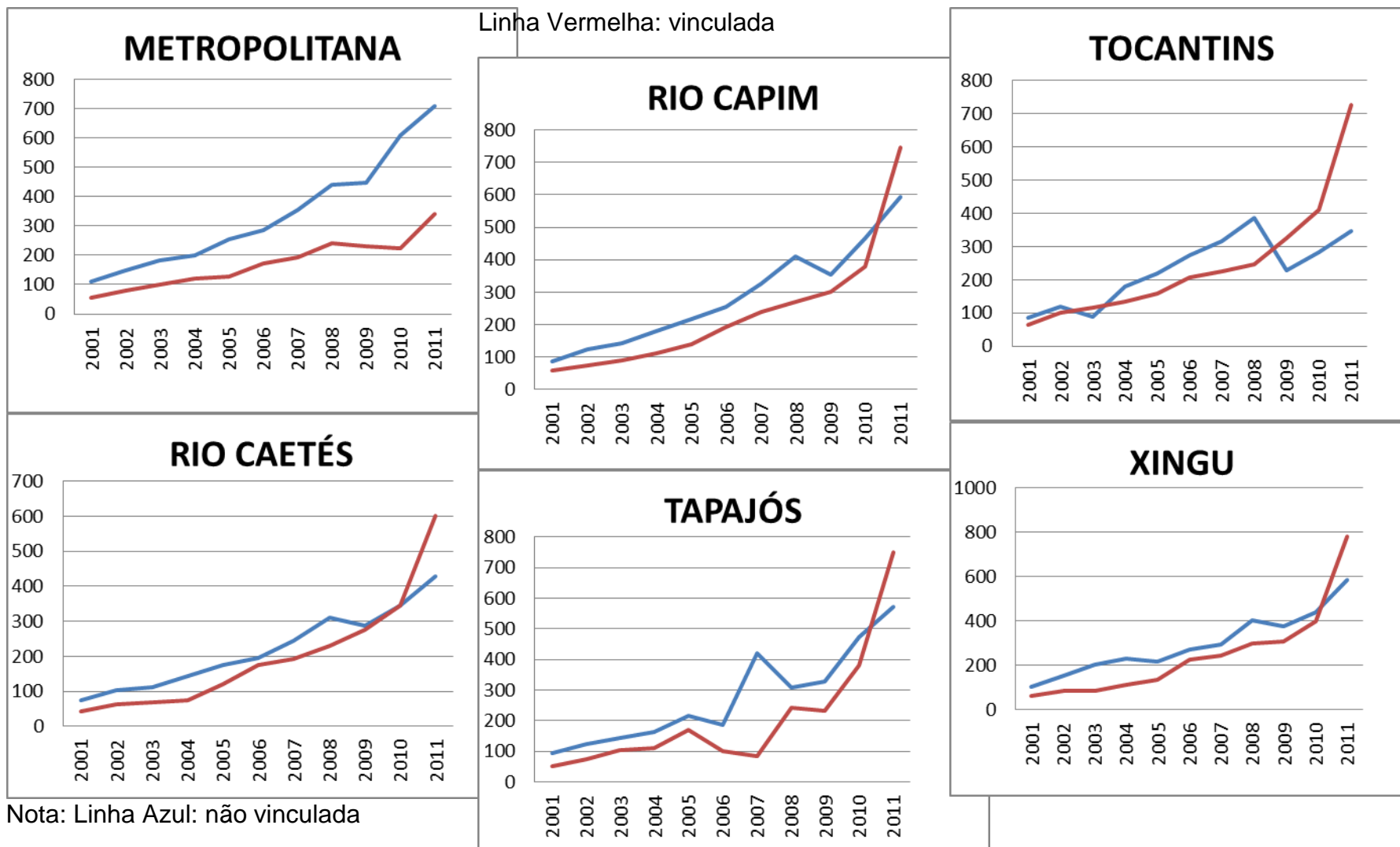
### GUAMÁ



### MARAJÓ



ANEXO 1 – RECEITAS VINCULADAS E NÃO-VINCULADAS, 2001-2011 (CONTINUAÇÃO)



## ANEXO 2 - REGIÕES DE INTEGRAÇÃO



## Quadro 2 - Regiões de Integração segundo a divisão oficial

<p>Nível 01</p> <p>1. Região Metropolitana. Fazem parte os municípios de Ananindeua, Belém, Benevides, Marituba e Santa Bárbara.</p> <p>2. Região Guamá. Fazem parte os municípios de Castanhal, Colares, Curuçá, Igarapé-Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Santa Isabel do Pará, Santa Maria do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João da Ponta, São Miguel do Guamá, Terra Alta e Vigia.</p> <p>3. Região Rio Caeté. Fazem parte os municípios Augusto Corrêa, Bonito, Bragança, Cachoeira do Piriá, Capanema, Nova Timboteua, Peixe Boi, Primavera, Quatipuru, Salinópolis, Santa Luzia do Pará, Santarém Novo, São João de Pirabas, Tracuateua e Viseu.</p> <p>Nível 02</p> <p>4. Região Araguaia. Fazem parte os municípios de Água Azul do Norte, Bannach, Conceição do Araguaia, Cumaru do Norte, Floresta do Araguaia, Ourilândia do Norte, Pau D'Arco, Redenção, Rio Maria, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Sapucaia, Tucumã e Xinguara.</p> <p>5. Região Carajás. Fazem parte os municípios de Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado do Carajás, Marabá, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia.</p> <p>6. Região Tocantins. Fazem parte os municípios de Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia.</p>	<p>7. Região Baixo Amazonas. Fazem parte os municípios de Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém e Terra Santa.</p> <p>Nível 03</p> <p>8. Região Lago de Tucuruí. Fazem parte os municípios de Breu Branco, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento e Tucuruí.</p> <p>9. Região Rio Capim. Fazem parte os municípios de Abel Figueiredo, Aurora do Pará, Bujaru, Capitão Poço, Concórdia do Pará, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá, Ourém, Paragominas, Rondon do Pará, Tomé-Açu e Ulianópolis.</p> <p>10. Região Xingu. Fazem parte os municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu.</p> <p>Nível 04</p> <p>11. Região Marajó. Fazem parte os 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</p> <p>12. Região Tapajós. Fazem parte os municípios de Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão.</p>
---	--

Fonte: <http://www.seir.pa.gov.br/?q=regi%C3%B5es-integra%C3%A7%C3%A3o-0>. Consultado em: 14/12/2014