

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE ESTUDOS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DE RECURSOS
FEDERAIS NO QUADRO ECONÔMICO DO ESTADO DO AMAZONAS

CARLOS PORTO JÚNIOR

Manaus

2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE ESTUDOS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

CARLOS PORTO JÚNIOR

AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DE RECURSOS
FEDERAIS NO QUADRO ECONÔMICO DO ESTADO DO
AMAZONAS

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Regional da
Universidade Federal do
Amazonas, em cumprimento parcial
às exigências para obtenção do
grau de Mestre em
Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Roberto Coelho Nascimento

Manaus
2012

Ficha Catalográfica (Catalogação realizada pela Biblioteca Central da UFAM)

P853t Porto Júnior, Carlos

As transparências constitucionais de recursos federais no quadro econômico do Estado do Amazonas/ Carlos Porto Júnior. – Manaus, AM : UFAM, 2012.

86f.: il. ;

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amazonas, 2012.

Orientador: Prof^o. Dr^o. Luiz Roberto Coelho Nascimento

1.Federalismo- Municípios amazonenses 2.Transferências constitucionais 3.Desigualdades inter-regionais I. Nascimento, Luiz Roberto Coelho (Orient.) II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

CDU (1997) 338.891(811.3)(043.3)

CARLOS PORTO JÚNIOR

AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DE RECURSOS
FEDERAIS NO QUADRO ECONÔMICO DO ESTADO DO
AMAZONAS

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Regional da
Universidade Federal do
Amazonas, em cumprimento parcial
às exigências para obtenção do
grau de Mestre em
Desenvolvimento Regional.

Aprovada em 30 de março de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Roberto Coelho Nascimento (Orientador)
Universidade Federal do Amazonas - UFAM

Prof. Dr. Sylvio Mário Puga Ferreira
Universidade Federal do Amazonas - UFAM

Prof. Dr. José Raimundo Gomes Pereira
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

Aos meus pais, Neide e Carlos, pela vida;
a minha linda esposa Lucélia, pela
paciência, dedicação e inestimável
ajuda nesta empreitada;
e à minha querida filha Kalila, que trouxe
nova alegria para minha vida, e à sua
irmã Karoline que veio se juntar a nós.

A Deus, por minha saúde;

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Roberto Coelho Nascimento, pela compreensão e dedicação ao meu trabalho;

Aos meus familiares, pelo apoio;

Aos meus professores, pela atenção;

Aos meus colegas pela amizade;

A Universidade Federal do Amazonas, pela oportunidade de realizar este estudo.

AGRADEÇO

RESUMO

Esta dissertação, considerando como estudo de caso os municípios amazonenses, teve como objetivos analisar, primeiramente, a relação existente entre as transferências constitucionais intergovernamentais da União para os municípios, classificadas como redistributivas, e as principais receitas daqueles municípios. Depois, saber qual a participação das receitas no Produto Interno Bruto dos municípios.

Os resultados encontrados evidenciam que os municípios dependem fortemente das transferências intergovernamentais. Não há dúvida sobre a importância de um sistema de transferências intergovernamentais dentro de um sistema federativo de governo, como o do Estado brasileiro. Este mecanismo se constitui, efetivamente, em um importante instrumento para a redução das desigualdades inter-regionais e um fator relevante para minimizar os conflitos existentes na federação.

Palavras-chaves: federalismo; transferências constitucionais intergovernamentais; transferências redistributivas; desigualdades inter-regionais.

ABSTRACT

This dissertation, considering as a case study the municipalities of Amazonas, aim to analyze: firstly, the existing relationship between the constitutional fiscal transfers of the federal government to the municipalities (classified as redistributive) and the principal revenue of those municipalities. And then, find the importance of this revenue on their Gross Domestic Product.

The results show that the municipalities depend strongly on the intergovernmental transfers. There is no doubt on the importance of intergovernmental transfer systems in a country like Brazil that has federalism as a form of government. The system of intergovernmental fiscal transfers is an important instrument for reducing the interregional inequalities and also an important factor for minimizing the existing conflicts in the federation.

Keywords: federalism; intergovernmental constitutional transfers; redistributive transfers; regional inequalities.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais receitas dos Municípios do Estado do Amazonas, em 2000	16
Quadro 2 - Evolução da Receita Tributária das esferas de Governo, entre 1989 e 1998.....	18
Quadro 3 - Regiões Brasileiras: Evolução das transf. voluntárias nas cinco regiões geográficas, entre 2000 e 2004.....	19
Quadro 4 - Receita Corrente Própria dos Municípios como Percentagem da sua Receita Corrente Total, por Grupos de Municípios, 1996. (%).....	37
Quadro 5 - Transferências Constitucionais como Percentagem da sua Receita Orçamentária, por Grupos de Municípios, em 2000.....	37
Quadro 6 - Distrib. das rec. médias dos Municípios por grupos de hab. Brasil 1998.....	40
Quadro 7 - Distribuição da população dos Municípios por grupos de habitantes segundo as grandes regiões: Brasil – 1999.....	41
Quadro 8 - Alíquotas das transferências constitucionais.....	58
Quadro 9 - Principais receitas munic.distribuídas entre as cinco regiões do país, em 2000.....	65
Quadro 10 - Principais receitas municipais, por Estado, em 2000.....	67
Quadro 11 - Principais receitas mun. distribuídas entre os Estados do Brasil, em 2000.....	68
Quadro 12 - Transf. Constit. da União para os Estados da Região Norte, em 2000.....	69
Quadro 13 - Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados da Região Norte, em 2000.....	70
Quadro 14 - Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados da Região Norte, em 2001.....	71
Quadro 15 - Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados da Região Norte, em 2002.....	71
Quadro 16 - Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados da Região Norte, em 2003.....	72
Quadro 17 - Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados da Região Norte, em 2004.....	73
Quadro 18 - Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados do Amazonas, em 2000.....	74

Quadro 19 - Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados do Amazonas, em 2002.....	76
Quadro 20 - PIB, receitas orçamentárias, tributárias e Transf. Constit. da União para os Municípios dos Estados do Amazonas e porcentagem das receitas em relação ao PIB.....	77
Quadro 21 - PIB, receitas orçamentárias, tributárias e Transf. Constit. da União para os Municípios dos Estados do Amazonas e variação do período.....	78
Quadro 22 - PIB, receitas orçamentárias, tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados do Amazonas, com variação ano a ano.....	79

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1 A CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA E SUA RELEVÂNCIA.....	12
1.1 Os objetivos.....	19
2 QUADRO REFERENC, EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E MÉTODOS DE ANÁLISES.....	21
2.1 Debate histórico da intervenção do Estado na economia.....	21
2.2 As Razões da Intervenção do Governo na economia.....	25
2.3 O Estado Intervencionista e a Economia de Mercado.....	29
2.4 Evidências empíricas.....	33
2.5 Método de Análise.....	38
2.6 Os dados.....	41
3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS	
3.1 Breve histórico sobre descentralização e federalismo fiscal.....	41
3.2 A evolução do federalismo e as reformas fiscais no Brasil.....	45
3.3 As receitas públicas.....	48
3.3.1 Conceitos de receitas públicas.....	49
3.3.2 Classificações das receitas.....	50
3.3.3 As transferências fiscais.....	54
3.3.4 Tipologia das transferências.....	55
4 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS DA UNIÃO E O QUADRO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES.....	62
4.1 Transferência constitucional é um fator de coordenação?.....	62
4.2 Região Norte e seus Estados: o volume das transferências constitucionais.....	65
4.3 Região Norte e Amazonas: a evolução das receitas constitucionais.....	69
4.4 As receitas e o crescimento do produto municipal.....	73
CONCLUSÕES.....	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84

1. A CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA E SUA RELEVÂNCIA

Estudos analíticos sobre o papel dos gastos do Governo no crescimento econômico são recorrentes na literatura empírica. Certamente, há muitos pontos de vista sobre o papel econômico desses gastos, bem como sobre o papel desempenhado pelo Estado na economia. Seja qual for a origem filosófica da crítica, o Estado a partir da Segunda Guerra Mundial tem desempenhado distintos papéis na formação da estrutura sócio-econômica de muitos países e regiões. Daí surge uma rápida indagação: O Estado, pelo menos em nível local, tem desempenhado economicamente bem o seu papel?

Essa e outras questões são inquietações que motivam a estudar sempre o papel econômico do Estado, no tempo e no espaço onde se dão as relações econômicas de produção. Assim, este estudo transcorre em meio a essas questões quando se tenta analisar o modo por meio do qual o Estado atua na economia influenciando a conduta dos agentes privados e dos fatores do desenvolvimento.

Nas décadas de 60 e 70, o Estado brasileiro atuou na economia de forma marcante, tornando-se um dos principais agentes indutores do processo de desenvolvimento econômico. Se, por um lado atuava como incentivador do investimento privado, por outro, agia como empresário na produção de bens de capital, de bens intermediários e de serviços. Contudo, no início dos anos 80, o país experimentou uma rápida inflexão de um processo de crescimento, o qual se mostrava bastante intenso desde o pós-guerra. O Brasil, por exemplo, cresceu em um ritmo bastante próximo daquele empreendido pelos países do leste asiático, algo em torno de 10% ao ano, entre 1970 e 1976. Porém, entre 1977 e 1979, a variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) não passou de 5,57 % em média IBGE (1990, p.68).

Um conjunto de desequilíbrios internos e externos interrompeu o processo de crescimento. Externamente, verificaram-se os dois choques do petróleo ocorridos em 1973 e 1978, e também o choque das taxas de juros internacionais no início dos anos de 1980, conforme LANGONI (1991).

Além destes problemas, a economia mundial, na época, atravessava uma profunda recessão, de modo que penalizou fortemente a economia brasileira, uma vez que reduziu os preços dos produtos nacionais de exportação contra a elevação dos preços do petróleo, que só baixaram a partir de 1984.

Internamente, a crise brasileira estava fundamentada no esgotamento do modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado em setores estratégicos, tais como: infraestrutura, transporte, energia, comunicação, bem como na indução do crescimento do setor privado, por meios de programas financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), de políticas de incentivos fiscais e de financeiros administrados por agências de fomento, a exemplo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

A crise da dívida externa, nos anos 80, não deu margem à continuidade do modelo de crescimento, com endividamento externo que marcou os anos 70. Ao mesmo tempo, o desequilíbrio interno nas contas públicas, desembocando no aumento do déficit público, contribuiu de forma restritiva à continuidade do Estado na busca do desenvolvimento. Como resultado, ao longo dos anos 80, a economia brasileira conviveu com elevadas taxas inflacionárias, em alguns momentos com restritas fontes de poupança externas, tanto para empréstimos como para capital de risco.

HADDAD (1996) advoga que a crise da economia brasileira nos anos 80 está associada, em grande parte, ao ajuste do choque da dívida externa de 1982. Como se isso não

bastasse, surgiram outras pressões de grande monta por parte dos governadores dos Estados membros, eleitos em 1982, junto ao Congresso Nacional, com propósitos de forçar a ampliação de transferências federais para os Estados e os Municípios. Segundo ele, as transferências federais, além das transferências para o setor privado resultaram em: a) perda de receitas fiscais pela União, decorrentes da atribuição de competência tributária para Estados e Municípios e do acréscimo de sua participação nas receitas federais; b) incentivos fiscais e subsídios, especialmente para a agricultura e as exportações, que passaram a ter peso significativo no PIB; c) perda real nas tarifas dos serviços públicos, bem como dos preços de bens e serviços produzidos pelas estatais; d) transferências do Governo Federal, por intermédios dos bancos oficiais, para empresas privadas em dificuldades financeiras.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, deu-se o início do processo de reforma fiscal e tributária e, por conta disto, ocorreram mudanças na estrutura de arrecadação dos Estados. Essa reforma visava descentralizar recursos, despesas, e decisões governamentais. A partir daí, os Estados passaram a receber uma parcela maior das receitas recolhidas pela União, enquanto os Municípios saíram com grande vantagem, pois passaram a receber recursos da União e dos Estados, na forma comumente conhecida no âmbito fiscal como transferências intergovernamentais.

A reforma transcorreu de tal ordem que, os impostos únicos sobre combustíveis, sobre energia elétrica e sobre minerais incorporaram-se ao ICMS, de modo que foram retirados do campo de competência da União, a partir da Constituição de 1988. Dessa forma, o alargamento da competência estadual promoveu um aumento significativo das transferências do Estado para os Municípios, por intermédio do Fundo de Participação dos Municípios. Cabe ressaltar que as transferências da União para os Estados e Municípios

aumentaram consideravelmente, a partir dos repasses originários da arrecadação dos impostos de renda e de produtos industrializados.

Os Estados também, por sua vez, ganharam a competência para tributar os veículos automotores, cujas receitas são rateadas com os Municípios, entre outros impostos de sua única competência, por exemplo, o adicional de renda. Cabe ainda, ressaltar que os Municípios ganharam a competência para tributar a venda a varejo de combustíveis, além dos 50% da arrecadação sobre veículos automotores e 20% do ICM arrecadado, sem perda de competência para cobrar impostos.

Apesar de elevadas somas de transferências de recursos para Estados e para Municípios, a Constituição Brasileira de 1988 agravou o problema de finanças do Governo Federal, posto que a nova Constituição não delegou, em nível de Governos subnacionais, responsabilidades para atender às demandas sociais anteriormente atendidas pelo Governo Federal e custeadas com recursos do tesouro. Ao contrário, a Constituição atribuiu ao Governo Federal mais responsabilidades para prover serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Dados apresentados por AFFONSO (1995) comprovam essa situação. Por exemplo, nos anos 80, a participação da União na receita disponível era de 69%, enquanto os Estados e Municípios participavam, respectivamente, com 22% e 9%. Após a promulgação da constituição essa porcentagem na arrecadação mudou. A União reduziu para 62%, enquanto que os Estados ampliaram para 27% e os Municípios para 11%.

Não obstante essa situação, verifica-se que os pequenos Municípios dependem fortemente das transferências federais, uma vez que suas respectivas receitas próprias são insuficientes para cobrir seus gastos correntes e de capital. As transferências federais para Estados e Municípios têm peso na receita da maioria dos milhares de Municípios brasileiros. Elas estão alocadas na categoria econômica Transferências Correntes, do plano de contas da

contabilidade da administração pública. Excetuando-se as capitais e os grandes Municípios, os pequenos não conseguiriam fazer muito pela população somente com suas receitas próprias.

O Quadro 1, que reúne dados importantes das principais fontes de recursos dos Municípios amazonenses no ano de 2000, tenta retratar o quadro da dependência de muitos estados brasileiros em relação aos recursos do Governo Federal. Assim, do Quadro constam os recursos arrecadados pela Capital e pelos demais Municípios em conjunto. Observa-se que no montante da receita tributária arrecadada pelo conjunto dos Municípios de todo o Estado, a maior parcela coube ao a capital, ou seja, com 95,66 % do total, enquanto que todos os Municípios ficaram com menos de 5 %.

MUNICÍPIO	REC.TRIBUT.	%	TRANSF. CONST	%	TRANSF. VOL	%
MANAUS	143.734.645,20	95,66	82.515.877,11	34,60	3.085.277,34	9,91
INTERIOR	6.522.588,23	4,34	155.989.210,32	65,40	28.044.965,75	90,09
TOTAIS	150.257.233,43	100,00	238.505.087,43	100,00	31.130.243,09	100,00

Quadro 1 – Principais receitas dos Municípios do Estado do Amazonas, em 2000.

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Em R\$ milhões de 2000.

Quando se parte para a análise das transferências da União, o quadro se reverte em favor dos Municípios do interior do Estado. Verifica-se que 65,4 % dos recursos relativos às transferências constitucionais e 90,1 % das voluntárias foram para as finanças dos Municípios do interior. Esta é a situação que espelha a realidade de milhares de Municípios brasileiros, ou seja, de extrema dependência das transferências federais. Tal situação é reforçada pelo estudo de GOMES e MAC DOWELL (2000). Segundo eles, as receitas correntes próprias dos Municípios da Região Norte, em 1996, representaram apenas 20,3 % de suas receitas totais. Levando-se em conta o Brasil como um todo, esse percentual passa para 33,5 %.

Cabe necessariamente observar outros pontos sobre os dados apresentados no Quadro 1, acima. Primeiro, observa-se que o grau de cobertura dos dados contábeis do exercício de 2000 foi de apenas 49 dos 62 Municípios do Estado do Amazonas, e segundo, verifica-se que o glossário da planilha gerencial das receitas orçamentárias das Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, indica que “as transferências voluntárias, razoavelmente diversificadas, estão contidas nas rubricas ‘transferências de capital’ e ‘outras’.”

A Constituição Federal de 1988, realmente, fortaleceu financeiramente os Estados e Municípios por meio das receitas Orçamentárias¹. A repartição das fontes de receitas descrita pela Constituição é o mecanismo por meio do qual são estabelecidas as diversas fontes de receita entre a União e as unidades subnacionais, consubstanciando numa repartição rígida de receitas. Entre elas está a previsão das transferências intergovernamentais, beneficiando principalmente os pequenos municípios. Contudo, este reforço dado aos Municípios está muito mais associado ao aumento da sua participação nas transferências do Governo Federal do que nas do Governo Estadual e na ampliação da sua capacidade tributária. Para se ter uma ideia, desse aporte de recursos absorvidos pelos estes federados, após as reformas fiscais, o Quadro 2 acomoda dados nacionais relativos da arrecadação tributária das três esferas de governo, no período 1989-1998. Observa-se que o conjunto da arrecadação cresceu em termos

1 O Título VI, “Da Tributação e do Orçamento”, da Constituição de 1988, define a distribuição da Receita Tributária, entre os entes federados. Além disso, define também as receitas próprias e aquelas auferidas pelos entes por meio de transferências. No Art. 157, seção IV, daquele título discrimina os impostos destinados aos Estados e ao Distrito Federal. Por outro lado, tem-se as Transferências Constitucionais – TC’s. Estas constituem parcelas das receitas federais arrecadadas pela União que é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

As transferências destinadas aos Estados e ao Distrito Federal são estabelecidos no parágrafo 5º, art. 153. O art. 159 descreve os repasses da União

O Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, instituído pela Emenda Complementar nº 14, de setembro de 1996, que destina 15% da arrecadação dos Estados e Municípios para o Ensino Fundamental (60% dos 25% das receitas dos Estados com a educação).

Para algumas regiões geográficas menos desenvolvidas, temos o Fundo Especial que destina três por cento da arrecadação do IPI e do IR para o financiamento e industrializados e tem como objetivo financiar programas no setor produtivo, assim divididos: Fundo da Região Nordeste - FNE que fica com 1,8% desta receita tributária, o Fundo da Região Norte - FNO a quem cabe 0,6% e O Fundo da Região Centro - Oeste, que fica também com 0,6%. Finalmente, para os Municípios, temos o Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

reais em 51,3%, de sorte que os recursos da União evoluíram em 49%, a dos Estados em 40,7% e mais surpreendentemente a dos Municípios, em 199,6%.

ANO	TOTAIS	UNIÃO	%	ESTADOS	%	MUNICÍPIOS	%
1989	182.183	125.288	68,80	52.004	28,50	4.891	2,70
1990	207.165	143.981	69,50	56.906	27,50	6.278	3,00
1991	184.831	119.687	64,80	56.055	30,30	9.089	4,90
1992	178.652	119.741	67,00	51.124	28,60	7.787	4,40
1993	184.463	130.542	70,70	46.979	25,50	6.942	3,80
1994	210.244	144.534	68,80	58.253	27,70	7.457	3,50
1995	228.521	153.618	67,30	64.543	28,20	10.630	4,50
1996	247.258	162.345	65,70	71.237	28,80	13.676	5,50
1997	257.424	171.174	66,50	72.287	28,10	13.963	5,40
1998	275.561	187.733	68,10	73.176	26,60	14.652	5,30

Quadro 2 – Evolução da Receita Tributária das esferas de Governo, entre 1989 e 1998.

FONTE: AFONSO, José Roberto R. et alii. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36. Dez. 1998.

Valores deflacionados pelo IGP-DI, e R\$ milhões de dezembro de 1998.

Além desses recursos, os Estados e Municípios contam com os aportes também das transferências voluntárias, efetivados por meio de instrumentos legais, dentre eles os Convênios e Contratos de Repasses. Contam também com as transferências legais materializadas pelas transferências fundo a fundo e pelas automáticas.

O Quadro 3 traz, discriminado por macro-região, o volume das transferências voluntárias, no período 2000-2004. Observa-se que a Região Nordeste destaca-se na absorção desses recursos. Em seguida, vem a Região Sudeste e, em terceira posição, à frente das Regiões Sul e Centro-Oeste, encontra-se a Região Norte que recebeu, no período, R\$ 3.559.171 bilhões, ou 39,0% do que foi transferido para o Nordeste. Em termos *per capita*, segundo a população levantada pelo IBGE no Censo 2000, o montante recebido pela região Norte representa o equivalente a uma quantia de R\$ 275,48 por habitante, contra R\$ 191,02 do Nordeste.

REGIÕES	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAIS
Nordeste	1.813.566	2.077.317	1.803.484	1.805.151	1.607.707	9.107.225
Sudeste	1.304.633	1.537.374	1.359.681	1.408.063	1.204.050	6.813.801
Norte	555.243	904.093	727.421	773.027	599.387	3.559.171
Sul	537.614	541.767	450.857	530.021	482.561	2.542.820
Centro-Oeste	450.364	495.277	328.086	487.999	277.407	2.039.133
TOTAL	4.661.420	5.555.828	4.669.529	5.004.261	4.171.112	24.062.150

Quadro 3 – Regiões Brasileiras: Evolução das transferências voluntárias nas cinco regiões geográficas, entre 2000 e 2004.

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional – STN: SIAFI Gerencial.

Valores Correntes em R\$ mil.

Apesar de considerar que a Região Norte, para ampliar a sua infraestrutura de desenvolvimento, precisaria de muito mais recursos do que contabilizam essas cifras, o volume transferido não é nada desprezível, de modo que cabe uma análise cuidadosa de seus resultados, pelo menos pelos Municípios amazonenses. Enfim, isso se justifica uma vez que essas transferências têm como finalidade promover o desenvolvimento e diminuir as desigualdades regionais. O montante de recursos transferidos para os entes federados pode ser um indicador que serve para mensurar o grau de envolvimento da União com cada unidade federada, embora a materialização dos benefícios das transferências dependa de um conjunto de características estruturais, políticas e institucionais que vigoram em uma determinada estrutura federativa.

1.1 Objetivos

Levando-se em conta esse quadro fiscal, o objetivo maior deste estudo é realizar um diagnóstico da importância das transferências constitucionais de recursos da União para os Municípios do Amazonas, no período 2000 - 2004, visando à promoção do desenvolvimento econômico e social.

Especificamente, pretende-se:

a) analisar o nível de determinação das transferências constitucionais e das receitas próprias, no esforço de desenvolvimento econômico e social, uma vez que as transferências sempre foram grandes fontes de financiamento dos gastos dos estados e municípios, além de grande instrumento solidificador do pacto federativo;

b) analisar o impulso das transferências constitucionais na geração de renda (PIB) dos Estados, particularmente no Amazonas.

Enfim, a situação orçamentária dos Municípios amazonense é um retrato da realidade dos entes Municipais da Região Norte, bem como dos outros Municípios brasileiros. Isto converge com a hipótese da necessidade da presença significativa do Estado no desenvolvimento de regiões carente de capital, em seu sentido amplo.

2. QUADRO REFERENCIAL, EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS E MÉTODO DE ANÁLISE

Neste Capítulo trata-se de estabelecer o quadro referencial, ou seja, “o pano de fundo” que embasa este estudo. Nesta perspectiva, da primeira à terceira seção são abordadas as ideias de desenvolvimento da economia na presença do Estado intervencionista. A quarta seção traz uma discussão sumária sobre as ações do Estado no desenvolvimento regional brasileiro, por meio do uso de transferências intergovernamentais. Enfim, na quinta seção discute-se os aspectos metodológicos, isto é, o modo como são tratadas as variáveis envolvidas em uma relação de causa e efeito no processo de desenvolvimento dos Municípios amazonenses, a partir do uso transferências intergovernamentais.

2.1. Debate histórico da intervenção do Estado na economia.

Estudar o papel econômico do Estado, sem dúvida terá que se cruzar com várias opiniões sobre ele, desde quando a economia ganhou status de ciência. Datam dos séculos XVIII e XIX algumas opiniões que advogam sobre a presença do Estado na economia, como também tem os que defendem ativamente a intervenção nas esferas econômicas. Essas discussões têm sido fundamentais para os estudiosos de historia econômica de século XX, de tal ordem de importância que continuam válidas nos dias atuais.

No século XVIII, surgiu uma teoria bastante atraente nos círculos dos economistas franceses, que foi a de que o Estado deveria incentivar o comércio e a indústria. Os que defendiam essa postura intervencionista eram chamados de mercantilistas. Em contraponto a essa política, Adam Smith escreveu *A Riqueza das Nações*, em 1776, que defendia a ideia de que o Estado deveria desempenhar um papel limitado. Smith argumentava que a livre

concorrência e o interesse pelo lucro levavam os indivíduos (na busca de seus próprios interesses) a servir os interesses públicos. Resultava que a possibilidade da existência de lucros induzia os indivíduos, competindo entre si, a oferecer os bens que desejavam os demais. Assim, só se manteriam no mercado empresas que produzissem produtos desejados pelo consumidor a um preço competitivo. Presume-se a existência de forças que levariam a igualdade entre a oferta e a demanda, ou seja, é a chamada “mão invisível”, conceito metodológico da Economia Clássica atribuído a Adam Smith, em seu trabalho. Ele, como se sabe, considera a esfera econômica como uma ordem natural – não, portanto, como uma ordem moral – cujo funcionamento está baseado em ações de indivíduos dispersos e heterogêneos, mas organizados. Esses indivíduos buscam os próprios interesses privados, agem egoisticamente, e são guiados pela racionalidade instrumental, ou seja, pelo uso adequado de meios para a obtenção de fins não necessariamente justificáveis de um ponto de vista moral. Dito de outro modo, essa ordem não é baseada na benevolência, mas, ao contrário, funda-se no individualismo ganancioso e possessivo. Entretanto, ela funciona, se expande e gratifica a sociedade, pois se encontra coordenada anonimamente por um “mecanismo” que ele chama de mão invisível. Sobre esta, Smith pondera:

(...) já que cada indivíduo procura, na medida do possível, empregar o seu capital em fomentar a atividade (...) e dirigir de tal maneira essa atividade que seu produto tenha o máximo valor possível, cada indivíduo necessariamente se esforça por aumentar ao máximo possível a renda anual da sociedade. Geralmente, na realidade, ele não tenciona promover o interesse público nem sabe até que ponto o está promovendo (...) [Ao empregar o seu capital] ele tem em vista apenas sua própria segurança; ao orientar sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas o seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por uma mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse seja objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao perseguir seus próprios objetivos, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quanto tenciona realmente promovê-lo. SMITH (1983[1776], p. 379).

Com esta argumentação, Adam Smith tenta explicar a busca individual do lucro por suas consequências globais, ou seja, pelo aumento da renda da sociedade como um todo. Nessa perspectiva, a argumentação de Smith diz que as ações dos capitalistas individuais são

postas como tais por seus resultados sistêmicos.

Como o individualismo teria algum meio de proporcionar a harmonia coletiva e o desenvolvimento das nações? Smith, visando esclarecer esta questão, escreveu em seu livro:

Todo indivíduo empenha-se continuamente em descobrir a aplicação mais vantajosa de todo capital que possui. Com efeito, o que o indivíduo tem em vista é a sua própria vantagem, e não a da sociedade. Todavia, a procura de sua própria vantagem individual natural ou, antes, quase necessariamente, leva-o a preferir aquela aplicação que acarreta as maiores vantagens para a sociedade. SMITH (1983, p. 378).

Prosseguindo, Smith justifica de que maneira é possível um sistema econômico perdurar a partir do culto à individualidade dos seus agentes, quando afirma que todo indivíduo possui uma tendência a investir em atividades nacionais, e também administrar seus negócios de forma que a sua produção tenha o máximo valor possível. Com relação ao primeiro motivo, que diz respeito à tendência ao investimento em atividades nacionais, Smith escreveu:

Em primeiro lugar, todo indivíduo procura empregar seu capital tão próximo de sua residência quanto possível e, conseqüentemente, na medida do possível, no apoio e fomento à atividade nacional, desde que tal aplicação sempre lhe permita auferir o lucro normal do capital, ou ao menos um lucro que não esteja muito abaixo disso. SMITH(1983, p. 378).

Cabe destacar que os postulados de Adam Smith não convenceram todos os pensadores sociais do século XIX, de modo que uma parcela deles estava atenta às graves desigualdades de renda existentes nas cidades, bem como no campo, ou seja, o estado de miséria em que viviam as classes trabalhadoras. Por conta dessa situação de desequilíbrio, os teóricos sociais, como Karl Marx, Sismondi e Robert Owen, segundo Stiglitz (2003), desenvolveram teorias não só para explicar as contradições do sistema capitalista, mas também sugeriram como reorganizar melhor a sociedade.

Em meio a esse confronto de posições ideológicas os teóricos socialistas atribuíram os males da sociedade à propriedade privada do capital, enquanto para Adam Smith era uma

virtude, para os críticos era um desfecho. Na opinião de Stiglitz (idem), Marx não foi um defensor dos mais influentes, da ideia de que o Estado deveria intervir mais nos controles dos meios de produção.

A propriedade privada do capital e a livre iniciativa por um lado e o controle estatal dos meios de produção por outro, constituíram os princípios opostos que deram base à política e a economia internacional no século XX, bem evidenciada quando perdurava a guerra fria. Atualmente, os países da antiga União Soviética e alguns países do leste europeu que estavam sob o regime comunista se encontram em processo de transição para uma economia de mercado, de maneira que a dar outros sentidos ao papel do Estado na economia.

Nas economias ocidentais, o papel econômico do Estado tem passado por mudanças, porém mais graduais, por conta de acontecimentos econômicos que ocorreram no longo do século XX. Cabe exemplificar, a perda de espaço de políticas de orientação keynesiana, predominância da política monetária sobre a fiscal e no combate a inflação e crise do planejamento econômico.

Atualmente, na opinião de Stiglitz (idem), vem sendo muito difundida a ideia de que os mercados e as empresas privadas constituem a chave para o bom desempenho da economia, enquanto ao Estado cabe desempenhar um papel complementar ao mercado. O autor, por exemplo, chama a atenção para o fato de que a desregulamentação foi levada longe demais e ressalta a importância de encontrar um marco regulatório adequado, que equilibre as atribuições dos governos e dos mercados. Ressaltando os equívocos da política neoliberal implementada, contraria o argumento de que o governo é necessariamente ineficiente, apontando falhas de mercados a serem corrigidas pela via da intervenção pública. No entanto, ao rechaçar a adoção de um modelo uniforme e defender a existência de alternativas diversas,

apropriadas às especificidades de cada realidade nacional, Stiglitz evidencia as dificuldades de estabelecer os novos parâmetros de atuação pública em prol do desenvolvimento.

Apesar disso, o caráter exato desse papel continua sendo motivo de longas controvérsias. Coutinho (2004), por exemplo, argumenta que a escolha do modelo e o desenho da moldura regulatória e da intervenção do Estado na economia requerem análises individuais, envolvendo especificidades setoriais e institucionais.

2.2. As razões da intervenção do Governo na economia

Os economistas neoclássicos, até o advento da Grande Depressão, dominavam o debate no campo teórico e empírico da Ciência Econômica. Desta feita, advogavam que os mercados competitivos funcionam desde que vigorem os requisitos de competição, de modo que os recursos possam ser eficientemente alocados. No entanto, alguns fatos ocorridos na história da economia mundial fizeram os economistas repensar esse postulado.

Durante a grande depressão, em 1929, o nível de atividade econômica de muitas economias capitalistas declinou substancialmente. O *crack* da Bolsa de Valores de Nova York provocou a falência de milhares de empresas norte-americanas, arruinou a produção agrícola e provocou um brutal desemprego. A depressão econômica nos Estados Unidos refletiu sobremaneira no mercado mundial, levando o capitalismo internacional à maior crise de sua história, gerando muito desemprego. A economia brasileira na época era essencialmente agrário-exportadora. A retração do mercado internacional provocou uma violenta queda nas exportações e a crise econômica se alastrou por todo o país. A parcial falência da cafeicultura levou, entre outras coisas, ao aumento das tensões políticas internas, devendo ser vista como uma das causas imediatas da Revolução de 1930. No Brasil, o governo teve que incinerar grandes toneladas de café, posto que as exportações decaíram.

Conforme Vincentino e Dorigo (1998), os últimos anos do governo de Washington Luís, paulista e cafeicultor, foram marcados por uma acirrada disputa eleitoral. Depois de muitos anos as eleições ganharam um contorno de verdadeira disputa. A violenta crise econômica levou Washington Luís a apoiar a candidatura do também paulista e cafeicultor, então governador de São Paulo, Júlio Prestes. Estava rompido o acordo do café-com-leite. O rompimento do acordo do café-com-leite levou a oligarquia mineira a apoiar uma candidatura de oposição. Formou-se a Aliança Liberal: as elites mineiras, gaúchas e paraibanas se uniram em torno da chapa encabeçada por Getúlio Dorneles Vargas, tendo como vice João Pessoa. Esta coligação política, apesar de oligárquica, passou a simbolizar toda uma vontade nacional de romper com o monopólio político do café, obtendo apoio de amplos e variados setores políticos. As oligarquias dissidentes e as Forças Armadas identificadas com o Tenentismo foram os maiores aliados. Na campanha pré-eleitoral, Getúlio Vargas demonstrou também um sólido apoio popular. Comícios gigantescos tomaram as principais cidades do país. Apesar das pesquisas indicarem a virtual vitória de Getúlio, as eleições violentamente fraudadas deram a vitória do pleito para Júlio Prestes.

A vitória de Júlio Prestes causou um profundo descontentamento político no país e as tensões se avolumaram. As forças descontentes da Aliança, formada por líderes gaúchos e mineiros, não aceitaram o resultado e começaram a falar em revolução. Buscaram o apoio de setores sociais urbanos a um eventual movimento armado.

O assassinato de João Pessoa, candidato a vice pela Aliança Liberal, precipitou o confronto. Apesar de ter sido assassinado por questões políticas específicas de seu estado natal, a Paraíba, em âmbito nacional tal acontecimento foi usado como pretexto para o movimento de derrubada de Washington Luís e impedimento da posse de Júlio Prestes. Eclodia a "Revolução" de 1930. Do Sul do país, então coronel Góis Monteiro liderava tropas

gaúchas rebeladas em direção à capital federal, com apoio do Nordeste. De Minas Gerais partiram tropas em direção a São Paulo, reduto cafeicultor. No Rio de Janeiro, uma junta militar formada por alguns dos mais importantes generais e almirantes brasileiros, depunha o Presidente Washington Luís. Em seguida, Getúlio Vargas assumiria como Presidente Provisório. Era o fim da República Oligárquica (VINCENTINO e DORIGO, 1998).

No sentido de dar uma resposta firme contra a depressão, o Governo Militar assumiu um papel ativo na tentativa de estabilizar o nível de atividade econômica de suas economias. Para tanto, aprovaram medidas legislativas destinadas a atenuarem muitos dos problemas, como por exemplo: seguro do desemprego, a seguridade social, os fundos de garantia de depósitos, programa de apoio aos preços agrícolas, além de outros dirigidos a objetivos sociais e econômicos. Nos Estados Unidos, esse conjunto de medidas ficou conhecido com o nome de *New Deal*.

A partir dos anos 50, após Segunda Guerra Mundial, os governos assumiram uma postura pró-ativa na economia visando ostentar nível de crescimento que levassem suas economias, em menos tempo, atravessar o estágio de subdesenvolvimento.

Nessa época, o governo emerge como um agente capaz de intervir na alocação de recursos, atuando em um ritmo semelhante no do setor privado, buscando suprir o espaço de produção de bens e serviços deixados por esse setor. Muito mais do que isso, a intervenção do governo na economia está associada à existência de falhas de mercado em atender as necessidades da sociedade como um todo. Incluem-se como falhas a individualidade do produto, as externalidades, a predominância de mercados imperfeitos, além dos riscos e incerteza na oferta de bens (RIANE, 1990, p.27).

Conhecidas as razões que levam o governo a intervir na estrutura econômica de um país ou região, outras atribuições lhes foram dadas. Entre as quais, inclui-se a de buscar

implementar política capaz de alocar eficientemente os recursos no mercado, política de distribuição de renda e de estabilidade econômica, no sentido de manter certo nível de utilização de recursos e estabilizar o valor da moeda nacional.

Os modelos de crescimento envolvendo fatores de mercado sugerem que a contribuição do capital para o crescimento econômico não é explicada satisfatoriamente no modelo de Robert Solow (1956), uma vez que existem fatores externos no uso do capital como, por exemplo, a intervenção do Estado na economia, segundo Chumvichitra e Teles (2000). Como analisado neste estudo, a teoria do crescimento endógeno demonstra que, diante da crescente necessidade de se promover o aumento da competitividade do setor privado, através da elevação da sua produtividade, fazem-se cada vez mais necessárias elevações substanciais nos gastos governamentais em educação e em infraestrutura.

Assim, para essa nova geração de modelos de crescimento, os investimentos de capital, por exemplo, em máquinas e equipamentos, ou em pessoas, criam externalidades positivas, posto que tais investimentos não somente aumentam a capacidade produtiva da empresa como um todo, mas também a capacidade produtiva de outras empresas e trabalhadores alocados em indústrias similares.

Por fim, esses modelos serviram de referência na construção de políticas macroeconômicas de promoção ao crescimento econômico. Daí que os gastos governamentais, segundo os estudos baseados nesses modelos, geram externalidades positivas para os investimentos do setor privado. Nesse esquema, os gastos governamentais não geram crescimentos por meio de impulso na Demanda Agregada, mas os gastos são orientados para incrementar a Oferta Agregada. Daí levar-se a pensar que as transferências intergovernamentais de recursos do governo federal para a região podem gerar crescimento econômico, quando são eficientemente aplicadas. Ademais, dada a diminuta capacidade de

geração de recursos próprios pela grande maioria dos Municípios brasileiros, as transferências federais tornam-se a grande receita para que eles façam frente às demandas da sociedade por bens e serviços.

2.3. O Estado Brasileiro intervencionista e a economia e mercado

Como bem advoga Albi (2000, p. 15), o Estado é, em princípio, a organização do poder. A história das sociedades é rica em casos extremos de governos despóticos ou ditatoriais. Contudo, a história política das sociedades tem dado numerosos bons exemplos de organização de poder baseados na vontade das classes sociais, por meio de escolha direta ou indireta de seus governantes.

Nas sociedades modernas, pouco se encontra espaço para governos ditatoriais, pois, segundo o autor, o equilíbrio político ou o poder político é exercido com respaldado da força legal, de modo que o governo pode ser julgado e, além disto, está submetido ao escrutínio público, a despeito de manter como elemento fundamental à capacidade de coação, desde que seja legítima.

Obviamente, encontram-se outras leituras distintas sobre o modo de intervenção do Estado. Levando-se em conta essas visões, o Estado é tido como a organização de uma sociedade de pessoas livres e iguais segundo a lei, de tal ordem que delegam, por meio de votação, diversas matérias na atuação estatal. A discussão em torno dessas leituras é importante, não cabendo, no entanto, aprofundá-la neste estudo.

Entretanto, aqui interessa ver o Estado por um prisma econômico para efeito desta análise. Assim, nesta perspectiva, o Estado é visto como uma organização em que sua legitimidade se dá pela satisfação de objetivos sociais, que não são tão facilmente alcançáveis

por intermédio de outras organizações privadas, como o mercado, a empresa e a família. Destarte, a existência de bens públicos, de externalidades e de imperfeições de mercado são as razões clássicas para a intervenção do Estado na economia. O Estado, quando visto de um ponto de vista econômico, é um agente organizado que tem a obrigatoriedade de ser um membro de uma organização maior e possui a capacidade de coação, por sua própria natureza, apesar de estar respaldado no princípio da legalidade e da fiscalidade a que se deve submeter (ALBI, 2000, p. 52).

Constatam-se nessa discussão os fundamentos básicos da intervenção do Estado na economia. Estes se mostram presentes na forma regulatória, na provisão das necessidades sociais ou na produção de bens públicos, além da forma distributiva, que são demandas financiadas, em boa parte, com recursos fiscais. Nas economias modernas, inúmeros desses objetivos sociais podem ser produzidos pela iniciativa privada e outros, pelo Estado. Quando se deseja maior bem-estar social, define-se um contrato público ou um privado, devendo-se levar em consideração os aspectos peculiares de cada situação e a possibilidade de reduzir os custos de transação na escolha da organização que proverá os serviços.

Dentro do quadro histórico do Brasil, a anunciada presença do Estado na economia, principalmente após a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência do Brasil, deveu-se, principalmente, ao propósito de se aglutinar as fontes de financiamentos. Tal circunstância está associada ao fato de que a insuficiência de recursos do capitalismo nacional não contava com capacidade estatal de acumulação suficiente para atender as demandas sociais e econômicas que a evolução da economia exigia (GOUVEIA, 1991).

As classes dominantes, na visão do autor, viam no Estado a instituição que melhor reunia as condições estruturais para unificar a acumulação de capital, de forma a financiar projetos econômicos que lhe eram social e politicamente estratégicos. Em resumo, tem-se aí

uma característica do capitalismo de estado introduzidos no Brasil e que ganhou forças com o governo militar. O resultado disso materializou-se nas fases de crescimento vigoroso advindos da intervenção estatal, bem como no processo de desconcentração da produção. Entrementes, nas últimas duas décadas do século passado, o modelo brasileiro de acumulação capitalista esgotara-se, de forma a se exigir a reconversão para um Estado menos intervencionista, ou, de outro modo, a redução do Estado nas atividades produtivas.

Em função do colapso do modelo de financiamento do setor público, discute-se o papel do Estado na regulação das relações entre os agentes econômicos atuantes. Cabe ressaltar a sensível perda da capacidade de investimento do Estado que sobreveio, de forma que inviabilizou o seu papel histórico como regulador único da economia (FERRAZ, 1991). A insuficiência do Estado em continuar programando o financiamento do desenvolvimento também lhe retira a capacidade de empreender um projeto nacional. Como resultado, verificou-se a desarticulação do planejamento regional, vez que as agências de fomento regional, como SUDENE e SUDAM, perderam importância.

No final dos anos 80, o tema descentralização e regionalização política ganha relevância, posto que esses problemas juntam-se à situação de crise político-institucional mais geral em que está envolvido o país (Felicíssimo, 1991). No cenário da descentralização, surge um clima tendente ao fortalecimento das forças democráticas contra o escamoteamento da mesma. Dessa forma, por conta da descentralização e da democratização, as forças políticas, e vários outros segmentos da sociedade organizada, tentam fortalecer a articulação entre os diversos níveis do Estado e as instituições sub-regionais e locais, desde que as políticas descentralizadoras trouxessem dinamismo e reforçassem, de um lado, os mecanismos locais de desenvolvimento, e de outro promovessem a maior participação e representação do sistema local de decisões (FELICÍSSIMO, 1991, p. 61).

Na visão de Resende (2001, p. 333), a Constituição de 1988 encetou uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro. As reivindicações de Estados e Municípios por descentralização das receitas fiscais foram atendidas, verificando-se que o Governo Federal encontra dificuldades para fazer com que a descentralização das receitas seja acompanhada de uma descentralização das responsabilidades sociais, notadamente, no âmbito das políticas sociais. Isso significa que, de acordo com as reflexões do autor, a descentralização promovida pela constituição não contribuiu, como se esperava, para a construção de um novo federalismo.

As observações de Nóbrega (2005, p. 327) ajudam compreender o quadro em que se encontra o federalismo brasileiro. No final dos anos 80, a democracia encontrava-se consolidada. Apesar disso, a idéia de que o Estado podia continuar coordenando o desenvolvimento brasileiro estava presente na convicção das camadas sociais que mais se beneficiaram do dirigismo estatal. Ainda, segundo o autor, dado que a presença do Estado foi benéfica para elas, torna-se difícil remover uma estratégia que deu certo para um dado período.

A estratégia do nacional-desenvolvimentismo não era defendida somente pelo empresariado, mas também pela esquerda brasileira, além dos intelectuais partidários do dirigismo econômico. Esse modelo de desenvolvimento foi o parâmetro para a Assembleia Nacional Constituinte, de tal sorte que deixou marcos na elaboração da Constituição de 1988. Essa corrente defendida pelos intelectuais nos anos 40 e 50 pregava a intervenção do Estado na economia para empreender a industrialização no país, na contramão do liberalismo econômico, que surgiu nos Estados Unidos, nos anos 70, em função da incapacidade das políticas keynesianas controlarem a economia, ocasião em que a inflação mostrou-se acentuada.

Conforme palavras de Mantega (1984),

O desenvolvimentismo foi a ideologia que mais diretamente influenciou a economia política brasileira e também, de um modo geral, todo o pensamento econômico latino-americano. Herdeiro direto da corrente keynesiana que se opunha ao liberalismo neoclássico, esse ideário empolgou boa parte da intelectualidade latino-americana nos anos 40 e 50, e se constituiu na bandeira de luta de um conjunto heterogêneo de forças sociais favoráveis à industrialização e à consolidação do desenvolvimento capitalista nos países de ponta desse continente (MANTEGA, 1984, p. 23).

De acordo com Nóbrega (2005, p. 327), no plano ideológico, a constituição conserva o dirigismo, uma vez que permaneceram alguns privilégios obtidos por grupos de interesses, principalmente, algumas categorias do funcionalismo público. Outro aspecto que vale ressaltar é quanto à receita pública. Esta foi quase totalmente vinculada às despesas com educação, saúde, funcionalismo público e previdência, de maneira que se criou uma rigidez orçamentária.

Resulta daí que mais 90% da arrecadação devem ser gastas com aquelas obrigações, incluindo nestas, os juros da dívida pública. Isto constitui uma forma primitiva de estabelecer programas prioritários. Apesar da descentralização fiscal, os recursos daí resultantes têm servido para financiar a folha salarial de muitas prefeituras, muito pouco sobrando para promover a desconcentração da renda e desenvolvimento regional.

2.4. Evidências empíricas

Estudos empíricos da relação Estado-Economia são recorrentes. Como bem enfatiza Stiglitz (2003), desde o nascimento até sua morte, o cidadão vê suas atividades influenciadas pelo Estado de inúmeras maneiras. Só para citar alguns exemplos da participação Estado na vida cotidiana dos cidadãos, constata-se que as pessoas nascem em hospitais subvencionados pelo Estado, quando não de propriedade estatal. Ao nascer, faz-se o registro de nascimento em

um cartório subsidiado com recursos públicos, fato esse que dá direito a uma série de privilégios e obrigações como cidadãos de um país.

Ainda engrossando a lista de benefícios, quase todas as pessoas recebem ou já receberam recursos, em algum momento de sua vida, por meio de bolsas de estudo, da seguridade social, do seguro-desemprego, do recebimento de pensão, programas sociais do governo, como o de combate à pobreza e o de merenda e transporte escolar, dentre outros recursos oferecidos pelo Estado.

Uma parcela da população ativa trabalha para o Estado. Da renda obtida das atividades econômicas, o Estado retira uma parcela para custear os gastos que este deve efetuar para atender a demanda social por bens e serviços que o mercado não oferece. Todos pagam algum tipo imposto para Estado: Imposto sobre circulação de mercadorias, impostos sobre serviços, impostos sobre renda, são alguns exemplos.

Em muitas áreas de produção industrial, como automóveis, eletroeletrônicos, e calçados, por exemplo, a geração de empregos depende em muito da intervenção do Estado, quando permite aos competidores estrangeiros venderem seus bens no mercado doméstico e com desvantagens.

Alimentação, bebidas e moradias são reguladas por órgãos públicos. Viaja-se por rodovias públicas ou ferrovias estatais. Os sistemas de distribuição de água e de energia geralmente também são regulados pelo Estado, por meio de suas agências. Assim como, a estatura jurídica constitui-se numa marca em que possibilita as pessoas e as empresas a firmar contratos. Na hipótese de surgir algum conflito entre duas pessoas ou entre pessoas e empresas, estas podem recorrer aos tribunais para resolvê-los.

Apesar dessa lista de atribuições do Estado, surgem indagações pertinentes do tipo “Por que realizam o Estado umas atividades econômicas e outras não?” Ou: “Ele realiza bem todas as atividades que tenta realizar?” Certamente, o mercado por si só não atenderia a demanda social por alguns bens e serviços, outros, as empresas não estariam dispostas a oferecê-los, por um motivo ou outro.

Rodrigues e Teixeira (2006, p. 256), ao estudar a relação dos gastos públicos das esferas de governo e o crescimento econômico no Brasil, acentuam que entre as décadas de 1950 e 1980, ocorreu uma das mais rápidas e extensas transformações da estrutura produtiva até hoje no mundo, dado que o PIB cresceu, nesse período, a uma taxa média anual de 7,4%. Isto foi atribuído em parte aos investimentos públicos federais, estaduais e municipais. Segundos os autores, a relevância do governo no desenvolvimento é devido a sua capacidade de incentivar indiretamente a acumulação dos determinantes de crescimento econômico. Conclui-se que os resultados do impacto dos gastos públicos realizados pelas diferentes esferas de governo na economia indicam que os investimentos devem ser priorizados, principalmente pela esfera estadual, em detrimento das despesas em bens de consumo, subsídios e transferências, posto que o setor público é pouco produtivo em lidar com o último.

Nessa mesma linha de defesa dos gastos públicos, Mac Dowell e Gremaud (2005), ao estudar a capacidade do sistema de transferências intergovernamentais em países com acentuadas desigualdades econômicas como o Brasil, asseveram que as transferências podem-se constituir em um importante instrumento de coordenação federativa e de suporte às políticas nacionais de desenvolvimento para reduzir as desigualdades. Dessa forma, os autores, para justificar seus argumentos, tomam como ponto de partida os recursos do FUNDEF, hoje FUNDEB, um sistema que se mostrou inovador de tal ordem que promoveu uma redistribuição horizontal dos recursos, no âmbito de cada Estado.

Estudos sobre o desempenho dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE), mostraram a relevância desses fundos na geração de crescimento econômico das regiões onde eles são aplicados. Silva, Resende e Neto (2006, p. 20), tomam para essa análise duas variáveis de controle, quais sejam, a taxa de variação do número de empregados e a taxa de variação do salário médio pago pelas firmas beneficiadas e não beneficiadas com os recursos daqueles fundos. Os resultados, segundo os autores, foram significativos para a taxa de variação do número de empregados, tanto da região beneficiada com recursos do FNE, quanto para aquela abrangida pelo FNO, mas para períodos diferentes.

Assim, como mostram esses estudos, a intervenção do Governo na economia induz o crescimento econômico, sendo inegável sua intervenção como fornecedor de serviços públicos. Mas para isso, as três esferas de Governo precisam de recursos para financiar a provisão de bens e serviços para a sociedade, bem como para manter em funcionamento a máquina administrativa. Nesse sentido, transferências constitucionais, como receitas públicas utilizadas para custear os gastos do governo, desempenham papel essencial no crescimento econômico, sendo de suma importância para as administrações públicas, principalmente para milhares de pequenos municípios brasileiros.

O presente estudo tenta mostrar que os Municípios amazonenses, posto que não são exceções, dependem fortemente das transferências constitucionais federais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios. Esses recursos não são gerados nos Municípios pequenos, mas, tipicamente, nos grandes. Segundo Gomes e Mac Dowell (2000), apenas 9% da receita corrente disponível dos Municípios de até 5 mil habitantes era própria, no sentido de resultar de recursos arrecadados por eles próprios.

Conforme os dados apresentados no quadro abaixo, a participação das receitas próprias na receita total corrente dos Municípios aumenta continuamente com o aumento de

suas populações, no Brasil como um todo, e em cada uma de suas regiões. Os Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes, a proporção de receitas próprias sobre receitas correntes totais era ainda muito baixa (12,3%, em 1996). Os Municípios de mais de um milhão de habitantes, em contraste, tinham receitas próprias equivalentes a quase 56% de suas receitas correntes totais.

Grupos de Municípios (População)	Nordeste	Norte	Centro Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	2,9	4,4	7,5	9,9	10,1	8,9
5.000 a 10.000 hab.	4	3,4	7,8	12,9	12,6	10,1
10.000 a 20.000 hab.	4	4,2	9,7	16,3	17,7	12,3
20.000 a 50.000 hab.	5,8	9,1	15,4	23,1	23	17,5
50.000 a 100.000 hab.	10,6	15	19,4	27,1	30,8	25,3
100.000 a 500.000 hab.	21,3	18,8	25	37,7	36,3	34,2
500.000 a 1.000.000 hab.	28,1	*	47,7	*	41,4	38,1
Mais de 1.000.000 hab.	43,6	32,2	43,4	52,5	60,2	55,9
Total	17,9	20,3	20,9	29,2	41	33,5

Quadro 4 - Receita Corrente Própria dos Municípios como Percentagem da sua Receita Corrente Total, por Grupos de Municípios, 1996. (%).

FONTE: (Dados Brutos): Secretaria do Tesouro Nacional - STN e IBGE - Contagem da População 1996; Elaboração dos Autores.

Nota: A tabela inclui 4.628 municípios, para os quais os dados estiveram disponíveis.

Levantaram-se os dados relativos à participação das receitas de transferências constitucionais dos Municípios da Região Norte, em 2000. Verificou-se que, ao contrário do que acontece com as receitas tributárias, o percentual das transferências diminui continuamente com o aumento da população, com exceção do Estado do Amapá.

Grupos de Municípios (População)	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO
Até 5.000 hab.	61,78	*	48,03	69,64	65,37	62,99	76,07
5.000 a 10.000 hab.	41,30	33,69	55,67	64,38	55,42	55,35	69,80
10.000 a 20.000 hab.	50,86	38,36	67,02	66,81	54,92	35,73	60,12
20.000 a 50.000 hab.	51,63	43,21	*	60,66	48,38	*	57,31
50.000 a 100.000 hab.	28,00	39,28	43,87	45,39	35,47	*	48,89
Acima de 100 mil hab.	48,90	14,36	62,14	50,00	40,28	49,30	59,75

Quadro 5 - Transferências Constitucionais como Percentagem da sua Receita Orçamentária, por Grupos de Municípios, em 2000.

FONTE: (Dados Brutos): Secretaria do Tesouro Nacional - STN e IBGE - Contagem da População 2000; Elaboração dos Autores.

2.5 Método de análise

Dado que este estudo, de um modo específico, preocupa-se em analisar o peso relativo das transferências constitucionais na dinâmica do crescimento da renda dos Municípios amazonenses, adota-se para tanto uma estrutura analítica auxiliada por uma análise comparativa no sentido de tentar dar uma resposta a algumas inquietações.

Essa estrutura analítica permite diagnosticar detidamente o nível de importância das transferências constitucionais no crescimento da renda regional ou sobre outros parâmetros como infraestrutura, folha salarial, etc. Desta forma, pode-se fazer um recorte, no tempo, de modo que se possa evidenciar a influência dessas transferências na receita dos Estados e Municípios.

A análise comparativa, também, permite no atendimento dos objetivos deste estudo confrontar ou mesmo contrastar, no tempo e no espaço o volume de recursos liberados para o Amazonas e ao mesmo tempo para a Região Norte como um todo. Nesta perspectiva, podem-se estudar as transferências constitucionais, analisando sua relação frente às receitas tributárias (receita própria) dos Municípios e em relação à renda regional, mais especificamente aos do Amazonas, no sentido de verificar a existência de causa e efeito. Destarte, algumas variáveis precisam ser definidas tecnicamente, quais sejam:

- Produto Interno Bruto em termos nominais (PIB): mede o valor total dos bens e serviços gerados dentro dos limites geográficos de uma economia, em determinado período de tempo. Segundo Mankiw (1998), o PIB é considerado como o melhor meio de medida de uma economia. Ele tanto pode ser igual à renda de todas as pessoas na economia quanto à despesa total desta mesma economia na produção de bens e serviços. Assim, do ponto de

vista tanto da despesa como da receita, o PIB é uma medida de desempenho econômico. No plano da economia como um todo, a renda deve ser igual à despesa. Isso é entendido mais claramente quando se analisa as contas nacionais;

- **Receitas Tributárias:** são recursos fiscais subtraídos da economia por meio de impostos e taxas, contribuições e contribuição de melhoria, de modo que constitui um mecanismo de redução da renda pessoal e das empresas. No caso dos Municípios, são de sua competência: o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS, Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, e o Imposto de Transmissão Inter Vivos - ITBI. Segundo Bremaeker (2005), o ISS é a principal receita municipal, dentro das receitas tributárias. Em seu estudo, o autor verificou que o ISS representava 45,6 % do montante da receita tributária do conjunto de municípios brasileiros, em 2004. Já as Receitas Tributárias representavam 17,5 % da Receita Orçamentária municipal, no mesmo período. Quanto menor for o município, em termos populacionais, menor é a participação das receitas tributárias frente às receitas orçamentárias municipais. Em outro trabalho, Bremaeker (2001) estudou o reflexo do padrão de distribuição das receitas orçamentárias, segundo o porte demográfico, que espelhado o comportamento da estrutura financeira dos Municípios. Seus dados demonstraram que o conjunto de Municípios com população inferior a 10 mil e daqueles que têm entre 10 e 20 mil habitantes, concentram 74,8% das unidades do universo de Municípios brasileiros, em 1999, apresentando uma receita tributária média em torno de 7% do volume de recursos de que dispõem nos seus orçamentos;

- **Transferências Intergovernamentais:** são resultantes da descentralização fiscal entre os entes federados implementada pela Constituição de 1988. Aos recursos que a União transfere aos Estados e Municípios por determinação da Constituição, dá-se o nome de transferências constitucionais. São exemplos destas o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM, respectivamente). Segundo Bremaeker (2001), a maior parcela de recursos dos Municípios provém das transferências constitucionais, sendo que dessas a sua quase totalidade é oriunda do FPM, cujo critério de distribuição está relacionado ao quantitativo de sua população, que determina o coeficiente de participação, sendo que para as quatro faixas de coeficientes iniciais, que abrangem os Municípios até 20 mil habitantes, os diferenciais dessas faixas são de apenas 3.396 habitantes.

GRUPOS DE HABITANTES	RECEITA TOTAL	RECEITA TRIBUTÁRIA	TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	OUTRAS RECEITAS
(por mil)	(R\$ mil)	(R\$ mil)	(R\$ mil)	(R\$ mil)
TOTAL	12.514	2.721	7.700	2.093
Até 10	2.919	188	2.122	609
10 -- 20	5.160	398	3.941	821
20 -- 50	9.785	1.172	7.198	1.415
50 -- 100	23.878	4.107	16.568	3.163
100 -- 500	92.372	23.876	57.413	11.083
500 e mais	776.173	265.967	333.587	176.619

Quadro 6 - Distribuição das receitas médias dos Municípios por grupos de habitantes. Brasil – 1998.

FONTE: IBAM: Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

- **Gastos do Governo:** envolvem as compras de bens e serviços e as transferências em conjunto. Esta variável é muito importante porque contribui diretamente para a expansão da demanda agregada. Além do que aumenta a renda com pagamento de transferências, como os da previdência social, salário-desemprego, transferências constitucionais, dentre outras;

- A população: a diversidade de realidades dos Municípios não se explica exclusivamente pelas desigualdades regionais, mas também por desigualdades intrarregionais. Esses diferenciais são evidenciados pela distribuição dos Municípios segundo o número de habitantes que apresenta seus reflexos na estrutura financeira. A distribuição populacional dos Municípios brasileiros em 1999, segundo grupos estratificados de habitantes, mostra que 49,5% dos Municípios brasileiros possuem menos de 10 mil habitantes, sendo que as regiões que apresentam percentuais acima dessa média são a Sul (67,5%), a Centro-oeste (56,7%) e a Sudeste (50,4%). Conforme pode ser observado, as maiores concentrações de Municípios de pequeno porte demográfico, que geralmente contemplam aqueles classificados como os mais pobres, paradoxalmente, encontram-se relativamente em maior quantidade nas regiões consideradas as mais desenvolvidas.

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	GRANDES REGIÕES					
	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
TOTAL	5.507	449	1.787	1.666	1.159	446
Até 10	2.727	190	662	840	782	253
10 -- 20	1.392	112	588	344	243	105
20 -- 50	908	103	395	267	84	59
50 -- 100	279	30	96	106	30	17
100 -- 500	174	12	37	98	18	9
500 e mais	27	2	9	11	2	3

Quadro 7 - Distribuição da população dos municípios por grupos de habitantes segundo as grandes regiões: Brasil – 1999.

FONTE: IBGE. Estimativas de população para 1999.

2.6 Os dados

O estudo compreende os Municípios amazonenses. Os dados quantitativos para usados na análise são de caráter secundário, colhidos no Anuário Estatístico do IBGE, como é o caso do Produto Interno Bruto (PIB) municipal. Por sua vez, os valores das receitas fiscais são resultados de consultas feitas ao Anuário da Secretaria do Tesouro Nacional.

3 – FUNDAMENTOS TEÓRICOS

3.1. Breve histórico sobre descentralização e federalismo fiscal no Brasil

As transferências constitucionais fazem parte do arcabouço contábil-jurídico das receitas orçamentárias da contabilidade nacional, que por sua vez fazem parte do sistema financeiro federal estabelecido atualmente. Antes de se abordarem os resultados deste trabalho, faz-se necessário relatar como e porque elas existem e de onde se originaram. Para isso, será preciso fazer um breve relato sobre o federalismo e a descentralização fiscal brasileiros, bem traçar alguns conceitos sobre o que são as receitas públicas e quais os seus tipos.

O processo de redemocratização iniciado com o fim do regime militar, em 1985, e da reestruturação do Estado trazia no seu bojo demandas por descentralização fiscal, política e dos programas de políticas sociais. Segundo Abrucio (2001, p. 95-105), em oposição ao padrão centralizado de elaboração e implementação de políticas dos governos autoritários anteriores, a bandeira da descentralização foi associada à construção da democracia e à necessidade de maior eficiência das intervenções governamentais.

Para Melo (1996, p. 3), a descentralização política é um movimento histórico em curso no mundo desde a década de 80. Esse processo prevê que o poder do país seja partilhado entre os entes federados juntamente com os recursos e as atribuições de cada um para atender às demandas sociais em suas respectivas esferas de governo. Pudemos verificar esse processo após a vigência da Constituição de 1988, quando se consumou a descentralização política no Brasil, tendo os Municípios se tornado membros da federação e conquistado maior participação na receita da federação com mais recursos transferidos, entre

estes as transferências constitucionais federais de recursos para os Municípios, foco principal deste trabalho.

Não obstante, esse fato pode ocorrer também dentro de um sistema político, como o que ocorreu no Brasil de 1964 a 1985, conforme Serra e Afonso (1991).

Existe uma forma subjacente à descentralização política: a descentralização fiscal, materializada no aumento dos recursos financeiros postos à disposição de Estados e Municípios. Com a redemocratização que sucedeu o regime de 1964, constatou-se um vetor no sentido da descentralização política e fiscal, provocando a mudança de poder voltada para os entes subnacionais. O sentido democrático da descentralização que veio com a Carta de 1988 impulsionou a autonomia destes, no que diz respeito ao quadro tributário no âmbito da federação, dando, por exemplo, competência aos Estados para fixar alíquotas de seus impostos, como no caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), base da receita estadual. Mais adiante, este tributo tornou-se a principal arma jurídica a ser utilizada pelos Estados para atrair investimentos para seus territórios, resultando na conhecida guerra fiscal, tão propagada na imprensa. Esta contenda entre os governos estaduais e municipais para trazer investimentos externos e compensar a falta de financiamento interno, é um problema atual que deve ser levado em consideração resolvido pela União.

Em função do ascendente papel que os governos subnacionais desempenham atualmente no financiamento e nos gastos públicos no sistema federativo brasileiro, a descentralização política e fiscal passou a ser um problema que deve ser analisado. Nesse trabalho, porém, será dada ênfase ao processo de descentralização fiscal, sob o ponto de vista tributário, conforme o prescrito no Título VI, da Constituição de 1988. Essa descentralização envolve, além da autonomia orçamentária e financeira própria dos entes federados, a repartição dos tributos, os gastos públicos e as transferências intergovernamentais entre a

União, Estados e Municípios. A Constituição de 1988 estabelece a competência tributária de cada ente federado e distribui as receitas através de alguns índices de participação dos governos subnacionais nas receitas e transferências, servindo para mostrar o quadro atual em que se encontra a estrutura fiscal a nível nacional e regional. A atual fragilidade do pacto federativo resta demonstrada pelos conflitos regionais em busca dos recursos escassos, resultando na crise fiscal que, juntamente com a abertura para a economia mundial, são fatores da exacerbação desses conflitos.

O federalismo é um dos aspectos da descentralização fiscal e política, peculiar ao Brasil. Com a promulgação da Constituição de 1988, esse processo deferiu autonomia aos Estados e Municípios. Dain (1995, p. 33-35) discute o tema sobre o federalismo fiscal em torno da união dos entes federados em suas relações intergovernamentais. O primeiro artigo da Constituição traz o fundamento da sólida base jurídica da federação brasileira ao prescrever que “A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito”. A federação brasileira está caracterizada por um sistema tributário que concerne ampla autonomia e responsabilidade fiscal aos Estados e Municípios, onde há definição das atribuições e encargos das três esferas de governamentais, a partir da determinação da base tributária própria de cada um deles. Por outro lado, devem-se descentralizar para os entes federados os programas sociais e o atendimento das demandas por serviços públicos que devem ser atendidos.

O sistema federativo do Brasil foi criado como resposta às disparidades regionais existentes, bem como pela necessidade premente de uma ação geopolítica para administrar um país de dimensões continentais. Para Simonsen (1993, p. 7), o grande problema do regime de sistema federativo é como dividir as funções fiscais entre os três entes federados.

Um dos entraves da descentralização fiscal no sistema federativo é a dificuldade na redução dos elevados custos para a sociedade da máquina governamental, em todos os níveis. Faz-se mister tomar-se em consideração o crescente movimento de elevação do número de Municípios ocorrido a partir de 1985, muitos deles sem base econômica consistente. Segundo dados do IBGE (2004), em 1984, havia 4.102 Municípios no Brasil. Este número aumentou para 5.507 no ano 2000. O aumento entre 1984 e 2000 foi de 34,25%, enquanto que entre 1970, quando existiam 3951, e 1984 o aumento foi de apenas 3,82%.

Em nível federal, deve ser consagrado o princípio de que não existem Estados ou Municípios pobres e sim cidadãos pobres, concentrados onde quer que residam. Dessa maneira, os programas e serviços sociais de abrangência nacional, a cargo do governo federal, devem-se voltar diretamente para as demandas básicas e específicas dos cidadãos mais necessitados, não podendo ser baseados nos mecanismo de transferências para Estados e Municípios mais pobres que desviam e manipulam as verbas para outros fins.

Derradeiramente, a descentralização fiscal, envolvendo a divisão de receitas tributárias e gastos públicos entre os entes federados, envia-nos na direção da questão da repartição de encargos entre as esferas federal, estadual e municipal do sistema federativo. A descentralização fiscal deve considerar a amplitude do alcance da aferição dos benefícios e dos custos dos bens e serviços oferecidos pelos governos.

3.2 A evolução do federalismo e as reformas fiscais no Brasil

O momento de nascimento dos governos estaduais como atores no cenário político-econômico foi a da proclamação da República ocorrida em 1891, sendo criada a nossa federação. Para a transição do Império à República, a adoção do federalismo foi uma solução para manter a situação social existente, já constituída pelas fortes oligarquias regionais e

provinciais do antigo Império. Entrementes, já no Império, as desigualdades regionais eram contundentes (Costa, 1996). Parafrazeando Simonsen (1993, p. 7-8), a idéia era criar uma federação com três esferas de governo, adicionando-se um nível intermediário de poder, os governos estaduais, entre o governo central e os governos locais, com o intuito de facilitar a divisão das finanças e da administração públicas de um país com um território continental.

Na história do federalismo fiscal, a alternância entre centralização e descentralização fiscal pode ser creditada aos ciclos políticos dos regimes autoritários e democráticos.

Para Serra e Afonso (1999, p. 5-7), no ciclo de descentralização, que percorre a República Velha, entre 1891 a 1930, a participação dos gastos do governo central declinou de 3/4 para a metade. Por outro lado, a receita tributária dos governos estaduais era alavancada de pouco mais de 10% para 40%. No ciclo de centralização, que começa com a Revolução de 1930, alcançando o fim do Estado Novo, entre 1930 a 1946, o forte poder da União permitiu a unificação do mercado interno, edificando os alicerces para a industrialização. Nos gastos governamentais, a participação do Governo Federal subiu de 50% para 55%. Ao final da 2ª Guerra Mundial, a democratização e a Constituição democrática de 1946 abriram espaço para um novo ciclo de descentralização, indo de 1946 a 1963, no qual os gastos públicos retomam o patamar de 50%. A partir de 1964, com o golpe militar, tem-se o retorno de um ciclo de centralização, em que a União responde por 70% dos gastos e receitas públicas nacional. Nos anos 80, com a redemocratização do país e a Constituição de 1988, novamente experimenta-se no país um ciclo de descentralização, verificando-se o declínio da receita tributária disponível da União para pouco menos de 60% da receita tributária global. De lá para cá, vem aumentando as transferências federais para os Estados subnacionais.

É importante ressaltar que a federação brasileira é uma forma de organização territorial de poder do Estado Nacional que supõe um pacto fiscal entre o Governo Federal e

os governos estaduais e municipais. A denotação de pacto federativo consubstancia-se em uma abrangente negociação político-fiscal, a qual se verifica possível devido às complexas alianças políticas que giram, em torno da distribuição dos fundos públicos.

A grande heterogeneidade estrutural da federação brasileira transforma os fundos públicos no fator primordial para a acomodação dos interesses comuns dos entes federados. Há de se levar em conta que a concepção de fundo público não gira em torno somente da distribuição federativa da receita tributária própria e transferível. Compreende também os incentivos fiscais e financeiros regionais, a distribuição dos gastos governamentais e os empréstimos dos bancos públicos. Aqui, a organização territorial de poder entre as três esferas governamentais, para preservar a federação, quase sempre pressupõe transferência de recursos públicos entre os três níveis de governo, bem como entre as regiões que apresentam disparidades econômicas e assimetrias sociais. Portanto, a manutenção da federação é sempre o produto de um pacto político. O mercado, por si só, é incapaz de produzir uma aliança federativa que se prolongue indefinidamente. Destarte, é nesse ambiente que surgem como de vital importância para o pacto federativo as transferências intergovernamentais, dentre elas, as transferências constitucionais federais, foco principal deste trabalho.

É sobre os diversos fluxos de recursos públicos do sistema federativo que são estabelecidas as relações políticas de permutas e as alianças transitórias entre as três esferas de governo e de poder, tais como: os sistemas de representação política da União, Estados e Municípios, a distribuição das receitas tributárias e encargos públicos entre a União, Estados e Municípios, o ordenamento jurídico-político dos poderes executivo, legislativo e judiciário e o sistema político-partidário de âmbito nacional (Simonsen, 1993). A crise do federalismo brasileiro, certamente, não se liga aos frágeis e pouco expressivos movimentos separatistas que são divulgados na mídia nacional. Certamente, a crise do federalismo preocupa mais

pelos problemas estruturais decorrentes tanto da evolução histórica da economia brasileira, quanto pelas recentes mudanças trazidas pela globalização geoeconômica e geopolítica mundial.

3.3 As Receitas Públicas

Cabe, aqui, discutir alguns conceitos que são importantes para se conhecer a tipologia das receitas públicas, conseqüentemente a das transferências intergovernamentais, base da metodologia de análise.

Tivemos, dentro do capítulo anterior, uma visão geral do federalismo fiscal no Brasil, desde o advento da Constituição de 1891. Vimos a evolução do pacto federativo e os ciclos de centralização e descentralização, bem como os conflitos fiscais horizontais e verticais entre os entes federados e seus principais motivos. Todo esse quadro gira em torno de um propósito a ser alcançado pelos governos, qual seja o de buscar recursos para financiar os gastos públicos, formatados para atender a demanda da sociedade, que cresce a cada dia que passa. Tais recursos vêm da chamada Receita Pública que é a principal fonte de financiamento das despesas públicas. Este será o assunto que abordaremos nesta etapa. Também, comentou-se, em diversas passagens, sobre as transferências, que são modalidades das Receitas Públicas. São as transferências da União para os Estados e Municípios, o foco deste trabalho. entretanto, antes de abordá-las, temos de falar um pouco sobre orçamento público, para depois compreender o que é receita pública e conhecer as classificações utilizadas na administração pública brasileira, seus fundamentos e os estágios pelo quais passam a receita pública. Para isso, a partir da seção seguinte, serão fixados alguns conceitos sobre o assunto.

3.3.1 Conceitos de receitas públicas

O Estado moderno, regido pelas regras do Direito, caracteriza-se pela sua complexidade, bem como por sua intervenção, em diferentes graus, nas atividades da sociedade. Para atingir seu objetivo principal, o bem-estar da sociedade como um todo, o Estado realiza muitas atividades que lhes são privativas que podem ser divididas em dois grandes grupos: atividades-fim, como educação, saúde, segurança, etc., e atividades-meio, compreendendo a tributação, atividades financeiras, administrativas etc.

Para que o Estado cumpra com a sua finalidade, ele deve ser possuidor de meios financeiros que o possibilite desempenhar suas atividades. Para isso, ele exerce atividades financeiras. Pode-se dizer que a atividade financeira é o conjunto de atos realizados pelo Estado com o intuito de obter os recursos necessários para a realização de suas atividades essenciais, envolvendo também a gestão e controle desses recursos.

Dessa forma, a atividade financeira do Estado realiza-se quando, por exemplo, ocorre a obtenção da receita pública, a execução da despesa e a gestão do orçamento público, em todas suas etapas: elaboração, aprovação, execução e controle. Nossa atenção será direcionada a partir de agora para a receita pública.

No entender de Machado Jr. (1995), a Receita Pública é um conjunto de entradas e ingressos financeiro, com fontes e fatos geradores próprios e permanentes, oriundos da ação e de atributos inerentes à instituição, e que, integrado ao patrimônio na qualidade de elemento novo, produz-lhe acréscimos, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações.

O Regulamento Geral de Contabilidade Pública conceitua como receita da União todos os créditos de qualquer natureza que o governo tem direito de arrecadar em virtude de

leis gerais e especiais, de contratos e quaisquer título de que derivem direitos a favor do Estado.

Assim, pode-se definir-se como receita pública a entrada de recursos para as entidades com a finalidade de fazer frente aos gastos destinados ao funcionamento dos serviços públicos demandados pela sociedade e a outros objetivos adotados pela política econômica do país.

3.3.2 Classificações da receita

A Doutrina Jurídica costuma classificar as Receitas Públicas em dois grandes grupos: Receitas Originárias e Receitas Derivadas.

As Receitas Originárias são aquelas que têm origem no próprio patrimônio público ou na atuação do Estado como produtor de bens e serviços como empresário. São as rendas provenientes dos bens ou empresas comerciais ou indústria do Estado, que os explora a semelhança dos particulares, sem exercer os seus poderes de autoridade, nem imprimir obrigatoriedade à exigência de pagamentos, mas apenas cobrando preços por bens e serviços que dessa forma fornecem.

Elas são receitas de natureza bilateral e, na denominação de Borges (1998), “são entradas a título comutativo”, porque determinada pela livre vontade do Estado e dos particulares. São exemplos delas: a percepção de aluguéis, o fornecimento de transportes, a venda de combustíveis, entre muitas outras.

Já as Receitas Derivadas são obtidas dos particulares. Envolve o patrimônio alheio e não o do Estado. Desse grupo deriva do poder de império como comando unilateral de vontade do Estado, em contraposição às originárias, onde a regra é a bilateralidade. São as

rendas que o Estado colhe do setor privado, por ato de autoridade, no uso da supremacia do poder estatal. Decorrem, portanto, da atividade coercitiva do Estado sobre o patrimônio dos particulares. São essas receitas, de economia pública e de direito público, que, no dizer de Borges (1998), são “entradas a título contributivo”. Nesse grupo, enquadram-se as receitas de separação e indenizações forçadas, os confiscos e apreensões, as penalidades pecuniárias, além dos tributos. Elas são tributos de receitas de natureza unilateral.

No Brasil, as finanças públicas são disciplinadas pela Constituição Federal, pela Lei nº 4.320 e pela Lei nº 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais preceitos legais ditam as regras a serem seguidas pelos entes federados quanto ao planejamento, execução e controle das receitas e despesas públicas que constituem o orçamento.

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, em seu artigo primeiro, prescreve: “Art. 1.º Esta lei estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no artigo 5.º, inciso XV, letra "b", da Constituição Federal”.

Quando a Lei cita o termo orçamento, ela se refere a um plano que expressa em termos monetários o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa. Trata-se de um instrumento administrativo que o governo utiliza para auxiliá-lo na tarefa de programar, executar e controlar suas atividades. Assim, o orçamento é um processo dinâmico e continuado que espelha em termos monetários os planos e programas de trabalho de governo, levando-o a conduzir de maneira equilibrada a gestão dos recursos públicos.

Para Baleeiro (1978), o orçamento público “é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período, e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

A Constituição de 1988, no art. 165, diz que “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: III – os orçamentos anuais. Dessa maneira, no sentido formal, o orçamento é uma lei. Ele compreende a previsão de arrecadação de todas as receitas e fixação das despesas que as três esferas de governos estão autorizadas a executar num dado período”.

Sob a ótica do orçamento formal, as receitas públicas são classificadas em orçamentárias, quando são previstas no orçamento e se constituem fontes para o pagamento das despesas autorizadas, e extraorçamentárias, as que não passam pelo orçamento.

Essas receitas extraorçamentárias não estão previstas no orçamento, e correspondem a fatos de natureza estritamente financeira, decorrentes da própria gestão das entidades. O Estado, neste caso, é simples depositário de valores, os quais deverão ser restituídos, na época oportuna, aos interessados, inclusive por decisão administrativa ou sentença judicial. Poderá, contudo, beneficiar-se com as prescrições, insubsistências, decisões administrativas e sentenças favoráveis. Constituem receitas extraorçamentárias, por exemplo, valores em poder de agentes financeiros e outras entidades.

No orçamento público, as receitas são subdivididas em receitas correntes e receitas de capital, em atendimento dos ditames da Lei nº 4.320/64, que, em seu art. 11 classificou a receita orçamentária nessas duas categorias econômicas. Mais à frente, no § 4º do mesmo artigo, a Lei estabelece quais são as receitas correntes e as de capital.

As Receitas Correntes dividem-se entre os seguintes grupos: tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. As principais rubricas de receitas correntes são as receitas tributárias, das quais a arrecadação de impostos é o principal item, e as transferências correntes que, como vimos no capítulo anterior, representam uma fatia importante do total de

receitas dos entes subnacionais. Para alguns desses entes, é a fonte mais representativa de toda sua receita.

Por outro lado, as receitas de capital, também conhecidas como secundárias, resultam da efetivação das operações de crédito, alienação de bens, recebimentos de dívidas e auxílios recebidos pelo órgão ou entidade. As principais receitas de capital são as operações de crédito que incluem empréstimos internos e externos e a emissão de títulos públicos.

Ainda nos termos da lei nº 4.320/64, a discriminação da receita orçamentária tem como base as fontes econômicas de sua geração, exceção às transferências entre órgãos e esferas de governo, cuja classificação é feita conforme o destino dos recursos: se para aplicações correntes ou de capital.

Nessa classificação de critérios homogêneos para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a simultaneidade das bases tributárias com os fluxos da atividade econômica permite a adoção de políticas de apoio e incentivos setoriais, assim como a redistribuição de poupanças ociosas, com o intuito de buscar um equilíbrio mais estável na circulação da renda interna para dar suporte efetivo à política monetária, no que concerne aos financiamentos da atividade econômica.

As receitas tributárias, como já explanado, são as principais fontes de arrecadação dos entes federados. Tanto é que a Constituição de 1988 reservou um capítulo somente para o tema. Neste capítulo, são estabelecidos os princípios gerais, as competências e os limites tributários que devem ser obedecidos por cada unidade federada. Portanto, as competências tributárias de cada nível de governo foram bem definidas no texto constitucional.

A outra fonte de receita mais importante são as transferências intergovernamentais, objeto de discussão na seção seguinte e tema principal deste trabalho.

3.3.3 As transferências fiscais

Já amplamente discutido em seções anteriores, o federalismo fiscal brasileiro tem como uma de suas principais bases de sustentação as transferências fiscais entre os entes federados. São receitas que concedem aos entes subnacionais maior autonomia financeira para que possam atingir seus objetivos. Em certa medida, elas servem para compensar a concentração da arrecadação em níveis superiores de governo, servindo para recompor a capacidade de gastos das esferas subnacionais de governo. A má distribuição de renda entre as unidades da federação brasileira levou a um pacto federativo que utiliza o sistema de transferências como mecanismo compensatório dessa situação.

Desse modo, tal mecanismo tenta equalizar os desequilíbrios horizontais e verticais, sendo um meio de redistribuição de renda. Os entes federados mais com maiores limitações na arrecadação de receitas próprias são extremamente dependentes das transferências intergovernamentais.

Lima (2003) observa que a literatura das finanças públicas elenca algumas razões para a existência das transferências intergovernamentais. As três mais importantes estão relacionadas com aspectos de eficiência econômica: a) internalização de externalidades a outras jurisdições, na situação em que a construção de uma escola numa cidade beneficiará alunos de cidades vizinhas; b) melhoria do sistema tributário como um todo, evitando que distorções ocorram e c) correção de ineficiência na oferta de equilíbrio de bens públicos locais, vez que há oferta ineficiente de bens e serviços em nível local de governo, justificando a necessidade da existência de transferência de recursos federais para os entes subnacionais.

Assim, tratam-se nessa seção das principais modalidades de transferências estabelecidas pela Constituição de 1988, lembrando que o foco deste estudo são as

transferências constitucionais para os Estados-Membros da federação brasileira. O modelo fiscal previsto na Carta Magna prescreve que Estados e Municípios recebem transferência de recursos federais; têm autonomia financeira para gerir seu patrimônio e para contrair dívidas, bem como recebem da União assistência financeira em atividades que deveriam ser financiadas por recursos próprios.

3.3.4 Tipologia das transferências

Encontramos, na literatura sobre finanças públicas, vários tipos de classificação para as transferências intergovernamentais, cada uma levando em consideração um aspecto específico para fundamentarem suas respectivas classificações.

Para o estudo dos tipos de transferências intergovernamentais, foco deste trabalho, toma-se como base a classificação de Prado, Quadros e Cavalcanti (2003), que apresenta um modelo analítico deveras interessante para a análise das transferências. Tal modelo introduz uma tipologia básica centrada em três aspectos balizares, dos quais utiliza-se aquele que leva em consideração a relação do fluxo fiscal existente entre o orçamento concedente e o receptor dos recursos. Do ponto de vista do orçamento concedente, as transferências diferenciam-se em constitucionais, legais e voluntárias ou discricionárias. Do lado do orçamento receptor, as transferências intergovernamentais são agregadas à arrecadação própria de cada nível de governo segundo as três categorias: devolução tributária, transferências redistributivas e transferências voluntárias ou discricionárias.

As duas primeiras são classificadas como transferências legais ou constitucionais, previstas no sistema jurídico brasileiro, de forma que são realizadas quando do recebimento dos recursos, independentemente de decisões de autoridades. A devolução tributária resulta da arrecadação de governo de nível superior que poderia ser realizada pelo governo subnacional.

Desse modo, determinada unidade que tem competência para instituir um tributo, ao fazê-lo, deverá destinar parte do valor arrecadado a outra unidade, a título de transferências.

De outra parte, as transferências redistributivas são as que trazem recursos para os governos, recursos estes que não guardam relações com suas respectivas bases tributárias. São recursos que eles próprios poderiam arrecadar. Elas compreendem dois tipos básicos de fluxo, existentes em todos os sistemas tributários: os gastos setoriais específicos, como saúde e educação (SUS e Fundef), e os fluxos destinados à equalização da capacidade de gasto orçamentário livre, como a participação em fundos, quando parcelas de um ou mais tributos são destinadas à formação de fundos, e, posteriormente, os recursos que compõem os fundos são distribuídos segundo critérios previamente definidos.

Neste trabalho, o foco é o Estado-Membro, mais especificamente o Estado do Amazonas, de forma que se apreciarão as transferências redistributivas dirigidas para este ente subnacional, bem como as transferências constitucionais a ele relacionadas.

O terceiro grupo de transferências é formado pelas transferências voluntárias ou discricionárias. Ocorre quando as transferências de recursos de uma unidade para outra dependem tão somente de decisão de autoridade, vinculadas a critérios não rígidos, que podem alterar-se conforme a circunstâncias, ou seja, os montantes ou destinações destes recursos são decididos no processo orçamentário anual e resultam de negociações políticas dos governos subnacionais com o governo central. Conti (2001) observa que este sistema é o que predomina nos Estados Unidos, com os chamados *grants*.

Portanto, essa classificação denota o modo pelo qual a distribuição inicial do arrecadado por cada nível de governo é alterada primeiro pela devolução tributária em que os recursos de cada governo guardam estreita correlação com o nível de desenvolvimento e de renda gerada em seu território; depois, pelos fluxos redistributivos, que aumentam a

capacidade de gasto das regiões menos desenvolvidas e, por último, pelos recursos negociados a cada ano, sob a forma de convênios e contratos de repasses.

Analisando as transferências constitucionais, verificamos que elas resultam daquelas descritas especificamente na Carta Magna e que são repassadas para os governos subnacionais a partir de regras previamente estabelecidas. São provenientes da arrecadação de impostos entre os entes federados e representam um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, buscando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

Dentre as principais transferências da União para os Estados e Distrito Federal previstas na Constituição, destacam-se: Fundo de Participação dos Estados – FPE, o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX e o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, instituído pela Emenda Complementar nº 14, de setembro de 1996, que destina 15% da arrecadação dos Estados e Municípios para o Ensino Fundamental (60% dos 25% das receitas dos Estados com a educação). Para algumas regiões geográficas menos desenvolvidas, temos o Fundo Especial que destina três por cento da arrecadação do IPI e do IR para o financiamento e industrializados e tem como objetivo financiar programas no setor produtivo, assim divididos: Fundo da Região Nordeste - FNE que fica com 1,8% desta receita tributária, o Fundo da Região Norte - FNO a quem cabe 0,6% e O Fundo da Região Centro - Oeste, que fica também com 0,6%.

O quadro a seguir fornece uma visão geral do nível de transferências constitucionais entre os entes federados:

ORIGEM/DESTINO	RECEITA TRANSFERIDA
UNIÃO para ESTADOS	21,50% do IR e do IPI (FPE)
	30% do IOF-Ouro
	10% do IPI, proporcional à exportação de produtos industrializados (FPEX)
	100% do Imposto de renda retido na fonte dos servidores estaduais
	3,0% do IR e do IPI (FCO, FNE e FNO)
UNIÃO para MUNICÍPIOS	22,50% do IR e do IPI (FPM)
	70% do IOF-Ouro
	50% do ITR
	100% do Imposto de renda retido na fonte dos servidores municipais.
ESTADOS para MUNICÍPIOS	50% do IPVA
	25% do ICMS

Quadro 8: Alíquotas das transferências constitucionais.

FONTE: Constituição Federal de 1988.

Outro tipo de transferência é a legal. São aquelas cujo fundamento para o repasse está em leis específicas, que detalham, dentre outras elementos, a habilitação, a forma de aplicação dos recursos e a forma de prestação de contas. Os instrumentos materializadores desse tipo de repasse podem ser a transferência automática ou a transferência fundo a fundo, dependendo da disposição da lei que rege cada descentralização.

Já as transferências automáticas são realizadas mediante o depósito do recurso diretamente em uma conta corrente específica, descentralizado para atender determinado programa de governo. Um exemplo é o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, criado em 1954 pelo MEC, conforme Artigos 205 e 208, inciso VII, Constituição Federal de 1988. É um dos mais antigos programas em execução no País. Seu objetivo é assegurar aos

pré-escolares e escolares, na faixa etária de 7 aos 14 anos, o atendimento de 15% das suas necessidades nutricionais diárias.

Mantido pelo Governo Federal e gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, mais conhecido como Merenda Escolar, é o maior projeto do mundo na área de alimentação, atendendo 21% da população brasileira. Representa um dos mais importantes instrumentos do Governo para redistribuição de renda entre as camadas mais pobres. Tendo como foco principal a criança, caracteriza-se como um dos programas mais importantes na área alimentar.

Outro programa é o PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola. Implantado em 1995, por meio desse programa, o MEC repassa recursos da cota federal do salário-educação diretamente às escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental em todo o País, com mais de vinte alunos matriculados, e para as organizações não governamentais que atendem à educação especial, cadastradas no Censo Escolar.

Regulamentado também pela Medida Provisória nº 1.784/98, e reedições, o PDDE visa contribuir para a melhoria da qualidade do ensino e para a construção da autonomia da escola pública e pressupõe a participação da comunidade escolar por meio das Unidades Executoras – UEx. Essas entidades são associações sem fins lucrativos, com denominações diversas (Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar, Círculo de Pais e Mestres, Cooperativa Escolar, etc.), composta por pessoas da comunidade e com participação ativa e sistemática na gestão financeira, administrativa e pedagógica da escola.

Com os recursos recebidos por meio do PDDE, as escolas podem tomar providências quanto à manutenção, conservação e pequenos reparos no prédio escolar; além de adquirir

material didático-pedagógico e de consumo necessário ao funcionamento da escola, e capacitar e aperfeiçoar profissionais da educação.

Nas transferências fundo a fundo, a descentralização dos recursos se dá diretamente entre fundos federais e os das unidades subnacionais. Como exemplo, temos, na área da assistência social, o Fundo Nacional de Assistência Social, disciplinado por meio da Lei nº 9.604/98 e pelo Decreto nº 2.529/98. Já na área da saúde, existe o Fundo Nacional de Saúde - FNS, que descentraliza os recursos do Sistema Único de Saúde – SUS. As transferências do FNS são disciplinadas pela Lei nº 8.080/90, pelo Decreto nº 3.964/01 e por meio da Norma Operacional Básica e da Norma Operacional de Assistência à Saúde, ambas do SUS. Também, temos um Fundo Orçamentário para compensar a desoneração do ICMS na exportação de produtos primários e semielaborados, a partir da edição da Lei Complementar 87/96, conhecida como Lei Kandir.

Têm-se também as Transferências Diretas ao Cidadão que abrangem programas que concedem benefícios financeiros mensais para uma determinada classe da população de baixa renda. Como exemplo, temos o Programa Bolsa Família, que reúne os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação e Auxílio Gás, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Relembre-se da modalidade de transferências voluntárias que são aquelas efetivadas por meio de instrumentos específicos como os convênios, os acordos, os contratos de repasse e as parcerias. Ela vem definida no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Os instrumentos de transferências voluntárias mais utilizados pela administração federal são os convênios e os contratos de repasse. A norma geral que regulamenta a assinatura de convênios entre os Estados e Municípios e o Governo Federal é a Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, (IN 01/97 – STN), que "disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências".

A norma geral não se aplica aos instrumentos destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público (atividade), nas áreas de assistência social, médica e educacional, ressalvados os convênios em que for prevista a antecipação de recursos, cuja normatização fica a cargo da Instrução Normativa nº 03, de 19 de abril de 1993, também da Secretaria do Tesouro Nacional (IN 03/93 – STN).

O contrato de repasse consiste num instrumento de transferência voluntária realizado por intermédio de instituições financeiras oficiais federais, que atuam como mandatárias da União. Ele equipara-se à figura do convênio e segue, no que couber, as disposições da IN 01/97 – STN. O Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996, é a norma que disciplina o contrato de repasse.

4. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS DA UNIÃO NO QUADRO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES

Neste Capítulo, trata-se dos resultados e discussões. Com este propósito, discutem-se as transferências de constitucionais de recursos, em relação às receitas próprias na determinação do produto orçamentário municipal. Levando-se em conta esse objetivo, na primeira seção, faz-se uma análise comparativa dos recursos transferidos para a Região Norte, no período entre 2000 e 2004, em relação às demais regiões brasileiras. A segunda seção dá conta das transferências no contexto dos Estados da Região Norte em relação às demais receitas tributárias. Por fim, a terceira e a quarta seções ficam por conta do impacto que as transferências podem gerar nas economias municipais no interior das fronteiras amazonenses.

4.1 Transferência constitucional é um fator de coordenação?

O Estado Moderno, regido pelas regras do Direito, caracteriza-se pela sua complexidade, bem como por sua intervenção em diferentes níveis das atividades econômicas e sociais. Para atingir seu objetivo principal, o bem-estar da sociedade como um todo, o Estado realiza muitas ações que lhes são privativas, de maneira que podem ser divididas em dois grandes grupos: atividades-meio, compreendendo a tributação, atividades financeiras, administrativas, etc., e as atividades-fim, como educação, saúde, segurança, infra-estrutura, etc.

Como mecanismo de coordenação do desenvolvimento regional, o Estado utiliza programas setoriais, custeados por transferências intergovernamentais. Uma delas são as Transferências Diretas ao Cidadão, que abrangem programas que concedem benefícios financeiros mensais para uma determinada classe da população de baixa renda. Como

exemplo, temos o Programa Bolsa Família, que reúne os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação e Auxílio Gás, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Esses programas têm a finalidade de complementar a renda de milhares de famílias de baixa renda, de modo a melhorar seu bem-estar.

Outros mecanismos para reduzir as desigualdades de caráter macroeconômico têm também esse propósito, é o caso das transferências intergovernamentais, posto que elas destacam-se como uma das mais importantes fontes de recursos para os Estados e os Municípios. Os recursos federais repassados para estes entes federados têm como objetivo complementar suas respectivas receitas, posto que muitos deles possuem baixa capacidade de arrecadação fiscal, e ao mesmo tempo podem ter o condão de promover a redução das desigualdades regionais de renda.

Assim, essas transferências são recursos destinados a outras esferas governamentais, a partir da União, para complementarem outros recursos necessários ao cumprimento das atribuições de cada um destes entes federados contemplados com os repasses. Conseqüentemente, elas se transformam num importante instrumento de coordenação para o desenvolvimento regional, a partir do momento em que ajudam a custear as despesas para a realização dos programas de governo, nas diversas áreas atendidas pelo poder público municipal.

Para Prado, Quadros e Cavalcanti (2003), as transferências constitucionais e legais são classificadas como redistributivas, pois são realizadas quando do recebimento dos recursos, independentemente de decisões de autoridades constituídas. Do lado do orçamento dos entes receptor, as transferências são agregadas à arrecadação própria de cada nível de governo. Esses recursos não guardam quaisquer relações com suas respectivas bases tributárias. As transferências de modo geral compreendem dois tipos de fluxo existentes em

todos os sistemas tributários: (a) os gastos setoriais específicos, como saúde e educação (Sistema Único de Saúde - SUS e Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF), e (b) os fluxos destinados à equalização da capacidade de gasto orçamentário livre, como a participação em fundos, quando parcelas de um ou mais tributos são destinadas à formação de fundos, e, posteriormente, os recursos que compõem os fundos são distribuídos segundo critérios previamente definidos.

Como observado em capítulos anteriores, muitas atribuições que eram da União, após a Constituição de 1988, foram repassadas para Estados e Municípios. Nesse sentido, Abrúcio e Couto (1996, p. 40) afirmam que como “a União perdeu boa parte de seus recursos financeiros para Estados e Municípios” e, conseqüentemente, “importantes tarefas antes assumidas pelo poder central, têm de ser incorporada ao âmbito governamental subnacional”. Essa questão de responsabilidade tem dado margem a debates infundáveis. Posto que qualquer governante pretende ter mais recursos e menos demanda social.

Abrúcio e Couto (1996, p. 41), por sua vez, no âmbito da esfera municipal de governo, vêem as transferências como um “tipo de política de cunho redistributivo [...] para garantir, minimamente, a renda e o emprego”. Para fazer frente às novas funções assumidas, “os Municípios precisam modificar sua estrutura administrativa e recapacitar-se financeiramente”. E aqui se mostra a importância das transferências da União para as unidades subnacionais, não havendo assim discordância quanto à natureza redistributiva das transferências constitucionais para o desenvolvimento regional.

Dentre as principais transferências constitucionais e legais para os Municípios incluem-se: a cota-parte da contribuição do salário educação, o Fundo de Participação para os Municípios (FPM), para os Estados e Distrito Federal seria o Fundo de Participação dos

Estados (FPE), o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), o IRRF União, o Imposto sobre Operações Financeiras sobre o Ouro (IOF Ouro), o Imposto Territorial Rural (ITR), SUS União, FUNDEF União e Fundo Orçamentário para compensar a desoneração do ICMS, na exportação de produtos primários e semi-elaborados, a partir da edição da Lei Complementar 87/96, a chamada Lei Kandir.

4.2 Região Norte e seus Estados: o volume das transferências constitucionais

Antes de se analisarem as transferências realizadas para os Municípios amazonenses especificamente, cabe introduzir uma visão panorâmica das receitas tributárias e das transferências da União frente às receitas orçamentárias das cinco macrorregiões geográficas do Brasil. Na perspectiva desse propósito o Quadro 9 mostra uma matriz, onde, de um lado estão discriminadas as cinco regiões e de outro dados correspondentes da população, da Receita Orçamentária, da Receita Tributária, além das transferências, referentes ao ano 2000.

Cabe observar dois pontos importantes também sobre os dados apresentados no Quadro 6: primeiro, os dados foram agregados por macrorregião, mas eles cobrem a soma de apenas 5.174, dos 5.505 Municípios existentes no Brasil (com 93,99 % de grau de cobertura) e 162.216.862, dos 167.499.223 habitantes do Brasil (grau de cobertura de 96,85 %), segundo o IBGE. Isso implica que se tem uma amostra significativa do quadro econômico das finanças regionais.

REGIÃO	POP. 2000	Rec. Orçamento	Rec. Tributária	%	Transf. Constit. da União	%
Sudeste	71.824.646	46.768.279.895,82	10.897.766.200,34	23,30	10.300.047.129,03	22,02
Nordeste	44.561.638	15.425.602.589,66	1.486.571.844,90	9,64	7.932.861.581,29	51,43
Sul	25.055.503	13.943.512.614,44	2.062.078.036,87	14,79	4.583.567.013,79	32,87
Norte	11.428.751	4.162.817.341,73	391.429.925,63	9,40	1.967.190.365,53	47,26
Centr-Oeste	9.346.324	4.520.325.447,11	519.230.642,24	11,49	1.753.228.882,80	38,79
Brasil	162.216.862	84.820.537.888,76	15.357.076.649,98	18,11	26.536.894.972,44	31,29

Quadro 9 – Principais receitas municipais distribuídas entre as cinco regiões do país, em 2000.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ 1,00.

Ao ordenar os dados do quadro acima em forma decrescente, conforme o contingente populacional, observa-se, como segundo ponto, que os Municípios das Regiões Nordeste e Norte receberam as maiores parcelas das transferências da União, de modo que o contingente de pessoas beneficiadas com esses recursos foram muito maiores. Esses recursos representavam 26 % das receitas orçamentárias de cada região. Para o Brasil como um todo, as transferências da União representavam 31,29 % das receitas orçamentárias dos Municípios, enquanto que as receitas tributárias ficaram em 18,11 %. Assim, resta evidente o peso das transferências frente à arrecadação própria dos Municípios. Sendo consideradas receitas distributivas, as transferências da União desempenham um papel importante para o desenvolvimento das regiões do país.

No sentido de desagregar o quadro econômico das receitas dos Estados frente às transferências, o Quadro 10 traz na primeira coluna os Estados brasileiros e nas demais a suas respectivas populações, a receita tributária, a receita orçamentária e, por fim, as transferências da União. Confirmando o resultado do quadro anterior, constata-se que os maiores montantes de transferências da União foram dirigidos para os Estados das Regiões Norte e Nordeste. Em primeiro lugar, aparece o Estado do Tocantins, na Região Norte, com 67,41% e em segundo, o Maranhão, da Região Nordeste, com 66,09 %. Curiosamente, os Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro seguem nas últimas colocações, fato que não surpreende, visto que, como já apontou em capítulos anteriores, as transferências servem de instrumento de redistribuição de renda para os Municípios de menor dinamismo econômico e com maiores dificuldades de arrecadação própria.

UF	MUN	POP. 2000	Rec. Orçamentária	Rec. Tributária	%	Transf. União	%
TO	114	991.570	561.747.162,84	27.029.270,85	4,81	378.671.120,40	67,41
MA	158	4.561.370	1.359.148.088,82	73.282.293,54	5,39	898.317.328,59	66,09
PI	196	2.607.524	830.998.324,28	43.348.209,24	5,22	533.114.313,41	64,15
AL	97	2.776.614	961.542.571,84	69.178.775,53	7,19	606.836.037,16	63,11
AP	10	415.482	102.118.769,00	8.429.705,39	8,25	59.109.242,55	57,88
PB	201	3.129.091	1.166.399.469,71	60.459.541,37	5,18	635.054.977,03	54,45
PA	103	5.192.765	1.669.133.678,26	143.652.616,68	8,61	884.090.574,13	52,97
RN	151	2.614.237	1.027.110.198,32	80.880.812,89	7,87	531.959.190,66	51,79
CE	165	6.921.163	2.401.760.553,12	222.518.943,30	9,26	1.178.784.021,36	49,08
RR	15	324.152	147.138.971,67	16.559.647,41	11,25	71.827.745,93	48,82
AC	22	557.337	222.562.478,50	11.326.778,54	5,09	107.641.022,84	48,36
SE	68	1.708.345	640.964.839,10	69.992.969,30	10,92	308.809.877,15	48,18
BA	394	12.775.986	4.610.519.285,27	517.050.602,10	11,21	2.140.912.491,96	46,44
RO	51	1.366.708	500.239.841,08	34.174.673,33	6,83	227.345.572,25	45,45
PE	166	7.467.308	2.427.159.259,20	349.859.697,63	14,41	1.099.073.343,97	45,28
GO	231	4.866.456	2.172.572.631,83	256.862.796,89	11,82	922.808.658,73	42,48
MG	835	17.641.448	8.408.432.584,55	1.249.179.530,43	14,86	3.184.737.175,94	37,88
MT	114	2.404.593	1.328.104.534,45	110.762.655,36	8,34	475.321.854,16	35,79
MS	77	2.075.275	1.019.648.280,83	151.605.189,99	14,87	355.098.369,91	34,83
PR	396	9.542.418	5.526.067.902,19	858.132.422,34	15,53	1.872.525.056,14	33,89
RS	467	10.179.801	5.531.198.000,95	755.895.548,49	13,67	1.815.711.200,46	32,83
SC	293	5.333.284	2.886.246.711,30	448.050.066,04	15,52	895.330.757,19	31,02
ES	75	3.061.912	1.507.873.371,67	246.062.770,47	16,32	450.142.129,29	29,85
AM	49	2.580.737	959.876.440,38	150.257.233,43	15,65	238.505.087,43	24,85
RJ	90	14.302.205	11.244.824.473,33	2.775.198.947,88	24,68	2.430.788.662,22	21,62
SP	636	36.819.081	25.607.149.466,27	6.627.324.951,56	25,88	4.234.379.161,58	16,54
TOT	5174	162.216.862	84.820.537.888,76	15.357.076.649,98	18,11	26.536.894.972,44	31,29

Quadro 10 – Principais receitas municipais, por Estado, em 2000.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ 1,00.

Por outro lado, para aqueles Estados onde há maior dinamismo econômico, com atividades econômicas diversificadas centradas, principalmente, na indústria de transformação e/ou atividades centradas na exportação, a grande fonte de receita são as receitas próprias.

No Quadro 11, estão reproduzidos os dados do Quadro 10, desta feita organizados segundo o volume das receitas tributárias próprias, com o intuito de confirmar algumas observações de caráter descritivo.

UF	MUN	POP. 2000	Rec Orçament.	Rec Tributária	%	Transf União	%
SP	636	36.819.081	25.607.149.466,27	6.627.324.951,56	25,88	4.234.379.161,58	16,54
RJ	90	14.302.205	11.244.824.473,33	2.775.198.947,88	24,68	2.430.788.662,22	21,62
MG	835	17.641.448	8.408.432.584,55	1.249.179.530,43	14,86	3.184.737.175,94	37,88
PR	396	9.542.418	5.526.067.902,19	858.132.422,34	15,53	1.872.525.056,14	33,89
RS	467	10.179.801	5.531.198.000,95	755.895.548,49	13,67	1.815.711.200,46	32,83
BA	394	12.775.986	4.610.519.285,27	517.050.602,10	11,21	2.140.912.491,96	46,44
SC	293	5.333.284	2.886.246.711,30	448.050.066,04	15,52	895.330.757,19	31,02
PE	166	7.467.308	2.427.159.259,20	349.859.697,63	14,41	1.099.073.343,97	45,28
GO	231	4.866.456	2.172.572.631,83	256.862.796,89	11,82	922.808.658,73	42,48
ES	75	3.061.912	1.507.873.371,67	246.062.770,47	16,32	450.142.129,29	29,85
CE	165	6.921.163	2.401.760.553,12	222.518.943,30	9,26	1.178.784.021,36	49,08
MS	77	2.075.275	1.019.648.280,83	151.605.189,99	14,87	355.098.369,91	34,83
AM	49	2.580.737	959.876.440,38	150.257.233,43	15,65	238.505.087,43	24,85
PA	103	5.192.765	1.669.133.678,26	143.652.616,68	8,61	884.090.574,13	52,97
MT	114	2.404.593	1.328.104.534,45	110.762.655,36	8,34	475.321.854,16	35,79
RN	151	2.614.237	1.027.110.198,32	80.880.812,89	7,87	531.959.190,66	51,79
MA	158	4.561.370	1.359.148.088,82	73.282.293,54	5,39	898.317.328,59	66,09
SE	68	1.708.345	640.964.839,10	69.992.969,30	10,92	308.809.877,15	48,18
AL	97	2.776.614	961.542.571,84	69.178.775,53	7,19	606.836.037,16	63,11
PB	201	3.129.091	1.166.399.469,71	60.459.541,37	5,18	635.054.977,03	54,45
PI	196	2.607.524	830.998.324,28	43.348.209,24	5,22	533.114.313,41	64,15
RO	51	1.366.708	500.239.841,08	34.174.673,33	6,83	227.345.572,25	45,45
TO	114	991.570	561.747.162,84	27.029.270,85	4,81	378.671.120,40	67,41
RR	15	324.152	147.138.971,67	16.559.647,41	11,25	71.827.745,93	48,82
AC	22	557.337	222.562.478,50	11.326.778,54	5,09	107.641.022,84	48,36
AP	10	415.482	102.118.769,00	8.429.705,39	8,25	59.109.242,55	57,88
TOT	5.174	162.216.862	84.820.537.888,76	15.357.076.649,98	298,6616	26.536.894.972,44	31,29

Quadro 11 – Principais receitas municipais distribuídas entre os Estados do Brasil, em 2000.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ 1,00.

Verifica-se então que nas primeiras posições no item de arrecadação tributária, aparece o Estado de São Paulo, com 25,88 % de suas receitas orçamentárias e o do Rio de Janeiro, com 24,68 %. Esses dois Estados são justamente aqueles que apareciam nas últimas colocações, quando o critério de ordenamento era o de volume das transferências constitucionais da União para os Estados. Isto demonstra que a intervenção governamental tem sido promissora para as regiões menos desenvolvidas, ou, de outro modo, onde a intervenção da União se faz necessária.

4.3 Região Norte e Amazonas: a evolução das receitas constitucionais

O Quadro 12 relaciona o volume de recursos transferidos do Governo Federal para os Estados da região Norte, no período 2000-2004. Obviamente, finda que parcela das transferências constitucionais ou voluntárias tem como destino os Municípios.

UF	2000	2001	2002	2003	2004
PA	884.090.574,13	PA 1.171.414.764,56	PA 1.218.036.569,53	PA 1.203.630.846,86	PA 999.450.088,90
TO	378.671.120,40	TO 619.335.548,56	AM 385.031.943,03	AM 414.265.444,12	AM 456.059.799,11
AM	238.505.087,43	AM 320.822.976,72	TO 382.731.877,48	TO 386.459.756,17	RO 331.448.647,20
RO	227.345.572,25	RO 254.800.057,99	RO 246.107.952,56	RO 262.639.160,13	TO 330.684.547,59
AC	107.641.022,84	AC 151.520.996,60	AC 138.845.591,66	AC 144.845.374,74	AC 144.404.399,17
RR	71.827.745,93	RR 81.866.004,35	RR 103.207.794,55	RR 122.139.598,47	RR 142.568.683,35
AP	59.109.242,55	AP 70.619.363,69	AP 96.013.181,60	AP 93.411.935,44	AP 113.662.458,65
TOT	1.967.192.365,53	TOT 2.670.379.712,47	TOT 2.569.974.910,41	TOT 2.627.392.115,93	TOT 2.518.278.623,97

Quadro 12 – Transferências constitucionais da União para os Estados da Região Norte, em 2000.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ 1,00.

Em uma primeira leitura do Quadro, dá-se conta de que há certa definição nas posições entre os Estados, no que diz respeito o volume de absorção de transferências constitucionais da União. Sem exceção, as posições dos Estados permanecem inalteradas como se segue: em primeiro lugar, aparece o Estado do Pará; Tocantins, em segundo; Amazonas, em terceiro. Rondônia aparece na quarta posição, até 2003, posto que em 2004 ele passa a ocupar o terceiro lugar. Em quinto lugar, vem o Estado do Acre, em sexto, o de Roraima e em sétimo e último lugar, o Amapá.

O volume de recursos que cada Estado recebe está relacionado ao número de Municípios existentes, bem como o tamanho da população. Como o Pará e o Tocantins têm uma extensa municipalidade, obviamente recebe mais recursos do Governo Federal. O que se espera é o impacto desses recursos na economia dos Municípios, posto que o gastos do governo impulsionam o crescimento econômico quando dispendido em áreas produtivas como infraestrutura.

Os quadros seguintes reúnem os Estados da Região Norte e suas respectivas receitas tributárias e das transferências frente às receitas orçamentárias, ordenadas ano a ano, em ordem decrescente do percentual de participação. Sem alteração, o Amazonas em termos relativos é o Estado que possui a segunda maior receita orçamentária, depois do Pará, mas é o que recebe menos recursos do Governo Federal, por conta de transferências constitucionais.

Os dados confirmam aquela tendência ocorrida, quando foram confrontados os dados das várias regiões brasileiras, de que aquelas mais importantes vinham em último lugar, em termos da participação das transferências constitucionais nas receitas orçamentárias de seus respectivos Municípios. Quando confrontamos os Estados da própria Região Norte, constata-se que os Estados com maior força econômica aparecem em último lugar, com exceção do Estado do Pará, que vem oscilando em terceiro lugar, entre 2000 e 2003, e em quarto lugar, entre 2003 e 2004, quando deveria configurar em último ou penúltimo lugar, dada a sua importância, alternando com o Estado do Amazonas.

UF	2000				
	REC ORÇAMENTÁRIA	REC TRIBUTÁRIA	%	TRANSFERENCIA	%
TO	561.747.162,84	27.029.270,85	4,81	378.671.120,40	67,41
AP	102.118.769,00	8.429.705,39	8,25	59.109.242,55	57,88
PA	1.669.133.678,26	143.652.616,68	8,61	884.090.574,13	52,97
RR	147.138.971,67	16.559.647,41	11,25	71.827.745,93	48,82
AC	222.562.478,50	11.326.778,54	5,09	107.641.022,84	48,36
RO	500.239.841,08	34.174.673,33	6,83	227.345.572,25	45,45
AM	959.876.440,38	150.257.233,43	15,65	238.505.087,43	24,85
SOMA	4.162.817.341,73	391.429.925,63	9,40	1.967.190.365,53	47,26

Quadro 13 – Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados da Região Norte, em 2000.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ 1,00.

UF	2001				
	REC ORÇAMENTÁRIA	REC TRIBUTÁRIA	%	TRANSFERENCIA	%
TO	865.632.417,07	34.416.522,50	3,98	619.335.548,56	71,55
AC	261.010.420,28	14.180.553,66	5,43	151.520.996,60	58,05
PA	2.165.163.352,49	219.066.927,18	10,12	1.171.414.764,56	54,10
AP	132.021.749,45	11.977.236,08	9,07	70.619.363,69	53,49
RR	153.478.858,85	13.450.065,97	8,76	81.866.004,35	53,34
RO	550.233.927,54	37.716.819,56	6,85	254.800.057,99	46,31
AM	1.150.670.128,37	181.341.313,62	15,76	320.822.976,72	27,88
SOMA	5.278.210.854,05	512.149.438,57	9,70	2.670.379.712,47	50,59

Quadro 14 – Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados da Região Norte, em 2001.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ 1,00.

UF	2002				
	REC ORÇAMENTÁRIA	REC TRIBUTÁRIA	%	TRANSFERENCIA	%
TO	743.889.970,72	52.208.291,37	7,02	382.731.877,48	51,45
AP	206.708.017,10	17.430.250,64	8,43	96.013.181,60	46,45
PA	2.659.013.760,41	273.678.135,22	10,29	1.218.036.569,53	45,81
RR	233.390.417,33	18.132.250,02	7,77	103.207.794,55	44,22
AC	316.340.115,48	18.791.811,10	5,94	138.845.591,66	43,89
RO	687.090.283,66	48.408.794,62	7,05	246.107.952,56	35,82
AM	1.499.877.822,45	228.274.341,85	15,22	385.031.943,03	25,67
SOMA	6.346.310.387,15	656.923.874,82	10,35	2.569.974.910,41	40,50

Quadro 15 – Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados da Região Norte, em 2002.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ 1,00.

UF	2003				
	REC ORÇAMENTÁRIA	REC TRIBUTÁRIA	%	TRANSFERENCIA	%
TO	716.787.030,72	59.298.135,59	8,27	386.459.756,17	53,92
RR	229.872.949,40	19.181.263,90	8,34	122.139.598,47	53,13
AP	188.094.113,47	18.237.601,88	9,70	93.411.935,44	49,66
AC	298.407.366,91	23.200.298,25	7,77	144.845.374,74	48,54
PA	2.556.883.692,10	246.682.099,37	9,65	1.203.630.846,86	47,07
RO	743.573.593,01	56.873.724,96	7,65	262.639.160,13	35,32
AM	1.567.075.743,38	243.777.537,25	15,56	414.265.444,12	26,44
SOMA	6.300.694.488,99	667.250.661,20	10,59	2.627.392.115,93	41,70

Quadro 16 – Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados da Região Norte, em 2003.

FONTE: tabela elaborada pelo autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ 1,00.

Sem dúvida, a descentralização de instrumentos e recursos tributários, imposta pela Constituição de 1988, gerou relativa margem apreciável de recursos para os níveis inferiores de governo. Contudo, as modificações na forma de distribuição de competências tributárias e no aumento da participação dos níveis inferiores de governo na receita tributária global foram priorizadas em relação à estrutura do sistema de imposto que clama melhora (Cossio, 1998, p. 38).

De fato, a descentralização fiscal engrossou a receita fiscal de Estados e Municípios, e deduz-se daí que o Governo Federal, por força da Constituição de 1988, cedeu aos clamores federativos. No entanto, o Governo Federal viu-se, ao mesmo tempo, incapacitado para descentralizar responsabilidades e encargos. Essa postura contribuiu de alguma forma para aprofundar as assimetrias fiscais, entre as instâncias administrativas, ou seja, os governos subnacionais querendo mais receitas e menos responsabilidades sociais.

UF	2004			TRANSFERENCIA	%
	REC ORÇAMENTÁRIA	REC TRIBUTÁRIA	%		
RR	252.080.612,44	21.334.241,79	8,46	142.568.683,35	56,6
TO	624.906.841,37	47.063.027,84	7,53	330.684.547,59	52,9
AP	215.939.401,21	21.302.140,57	9,86	113.662.458,65	52,6
PA	2.202.679.170,87	260.065.470,76	11,81	999.450.088,90	45,4
AC	320.360.556,24	21.171.065,67	6,61	144.404.399,17	45,1
RO	939.043.377,12	69.569.601,41	7,41	331.448.647,20	35,3
AM	1.783.625.823,91	259.089.929,31	14,53	456.059.799,11	25,6
SOMA	6.338.635.783,16	699.595.477,35	11,04	2.518.278.623,97	39,7

Quadro 17 – Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados da Região Norte, em 2004.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ 1,00.

Enfim, a descentralização fiscal, bem como o aporte de recursos transferidos criou condições para a redução das desigualdades inter-regionais, mas também reforçou os laços de dependência de muitos Estados e Municípios em relação ao Governo Federal.

4.4 Amazonas: as receitas e o crescimento do produto municipal

O território do Amazonas reúne 62 Municípios, que guardam suas peculiaridades regionais, econômicas e culturais, de modo que seria exaustivo analisar a repercussão das transferências no crescimento do produto de cada Município. Além disso, foge aos objetivos deste estudo. Inicialmente, cabe fazer um balanço fiscal, no sentido de quantificar as relações fiscais entre um determinado nível de Administração Pública e os cidadãos residentes em um espaço territorial sobre o qual opera. Na realidade, é muito mais enriquecedor tratarem-se as transferências (recursos originários dos pagamentos dos cidadãos e dos setores produtivos) realizadas e os benefícios que recebem em função do que se gasta com os impostos em determinado âmbito territorial.

Inicialmente agrupam-se os Municípios amazonenses por meio de critérios populacionais. Assim, o Quadro 18 traz dados referentes às receitas tributárias e às transferências constitucionais da União para os Municípios do Amazonas, confrontando-as com suas receitas orçamentárias, no ano de 2000. O grau de cobertura dos dados contábeis deste exercício foi de 49 Municípios, de um total de 62, o que representa 79,03 % do universo dos Municípios do Estado. Esse grau de cobertura abrange 2.580.737, de um universo de 2.840.889 habitantes, conforme a leitura do IBGE (2000), representando 90,84 % do total.

Municípios (habitantes)	Qt.	Pop. 2000	Receita Orçamentária	Receitas Tributárias	%	Transferência da União	%
Até 5.000	-	-	-	-	-	-	-
5.000 a 10.000	6	47.867	23.548.082,26	332.376,82	1,4	7.933.578,57	33,7
10.000 a 20.000	17	244.387	103.763.939,60	1.483.107,85	1,4	39.800.635,57	38,4
20.000 a 30.000	14	345.739	106.074.213,43	907.206,06	0,9	44.857.188,30	42,3
30.000 a 50.000	7	245.511	69.293.364,08	1.637.223,19	2,4	30.920.430,56	44,6
50.000 a 100.000	4	293.437	82.691.994,51	2.162.674,31	2,6	32.477.377,32	39,3
Mais de 100.000	1	1.403.796	574.504.846,50	143.734.645,20	25,0	82.515.877,11	14,4
TOTAL	49	2.580.737	959.876.440,38	150.257.233,43	15,7	238.505.087,43	24,9

Quadro 18 Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados do Amazonas, em 2000.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Valores em R\$ 1,00.

Verifica-se então que o grupo que mais recebeu essas transferências, em percentagem de sua receita orçamentária, foram os Municípios com população entre 30 e 50 mil habitantes, isto é, em torno de 44,6 %. Em termos *per capita*, o grupo teve uma receita de R\$ 125,94. Se esses números forem comparados com os da receita tributária desse grupo de Municípios, verifica-se o quanto é a inexpressividade, em termos do montante da receita orçamentária: somente 2,4 % do total. Em termos *per capita*, a receita tributária própria desse grupo foi de apenas R\$ 6,67. Isso confirma a hipótese de que as transferências constitucionais são de vital importância para o desenvolvimento econômico dos pequenos Municípios do interior, dado a evidência da transferência de renda.

Para os grupos anteriores, a tendência se confirma. Embora a participação das transferências no orçamento seja menor, a participação das receitas tributárias também caiu bastante, sendo o menor nível o do grupo com população entre 20 e 30 mil habitantes, com apenas 0,9 %. Porém, em termos *per capita*, as transferências assumem um valor de R\$ 165,75, portanto, um valor superior ao daquele grupo com maior participação percentual.

Na outra ponta, como também era de se esperar, essa situação se inverte, quando analisamos os dados referentes à capital. A participação das receitas de transferências frente à receita orçamentária foi de apenas 14,4%, enquanto que a das receitas tributárias próprias, sobe para 25,0 %. Ressalta-se que o maior percentual de receitas próprias para os Municípios do interior foi de 2,6 %. Isso ocorre em função da maior capacidade da capital de arrear seus impostos, dada a sua superior capacidade econômica e populacional.

Embora a receita orçamentária da capital seja, em termos absolutos, cerca de 23 vezes maior aos do grupo de Municípios com população entre 5 e 10 mil habitantes, em termos *per capita*, sua receita é menor: R\$ 409,25 contra R\$ 491,94. Em compensação, os cidadãos da capital gozam de uma rede de serviços gerados por conta de economias de aglomeração, de modo que finda tendo um ganho real de renda relativamente maior do que nos Municípios desprovidos dessa rede.

No ano de 2002, verifica-se que o grau de cobertura dos dados contábeis foi maior que o de 2000 e o de 2001. O número de Municípios da amostra foi de 57, do total de 62, portanto, com 91,94 % do universo dos Municípios do Estado. Esse grau de cobertura abrange 2.838.839 de um universo de 2.961.801 habitantes, representando cerca de 95,85 % do total dos Municípios abordados.

A análise deste período leva a um resultado bem mais próximo da hipótese defendida, onde o maior volume das transferências da União para os pequenos Municípios tornou-se evidente.

Municípios (hab)	Qt	Pop. 2002	Rec.Orçam	Rec.Tribut	%	Transf.União	%
Até 5.000	-	-	-	-	-	-	-
5.000 a 10.000	10	80.883	60.395.004,57	1.720.607,84	2,8	25.003.021,38	41,4
10.000 a 20.000	15	322.966	200.658.542,13	5.264.493,24	2,6	80.400.600,96	40,1
20.000 a 30.000	12	309.869	147.756.706,94	3.975.534,41	2,7	66.246.112,27	44,8
30.000 a 50.000	9	314.406	141.862.939,43	4.274.158,39	3,0	60.887.559,87	42,9
50.000 a 100.000	4	321.910	174.174.089,46	5.291.459,39	3,0	38.936.965,75	22,4
Mais de 100 mil	1	1.488.805	775.030.539,92	207.748.088,58	26,8	113.557.682,80	14,7
TOTAL	51	2.838.839	1.499.877.822	228.274.342	15,2	385.031.943,03	25,7

Quadro 19 – Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados do Amazonas, em 2002.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Valores em R\$ 1,00.

Ficou claro que houve acomodação dos dados dentro do esperado, uma vez que os menores percentuais das transferências em relação às receitas orçamentárias ficaram para o grupo de Municípios mais populosos, enquanto que os percentuais maiores se dirigiram para os grupos de Municípios de menores contingentes populacionais.

Assim, para a capital, verificou-se que as transferências ficaram em 14,7 %. Para o grupo que abrange Municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes, o percentual foi de 22,4 %.

Na outra ponta, o percentual de transferências para o grupo de Município na faixa de 5 a 10 mil cresceu bastante, com relação ao exercício de 2000. O crescimento foi o mais expressivo do período: o percentual subiu de 33,7 %, em 2000, para 41,4 %, em 2002, portanto, um acréscimo considerável para este grupo de Municípios.

Os percentuais dos grupos entre 10 e 50 mil habitantes cresceram cerca de 2 % de 2000 para 2002.

Mas o grupo que mais perdeu, certamente por estar fora dos padrões das transferências, em função de sua população, foi aquele que se encontra na faixa de 50 e 100 mil habitantes. O percentual desse grupo caiu de 39,3 %, em 2000, para 22,4 %, em 2002.

Outra análise que se deve ser realizada, diz respeito à relação horizontal e vertical, existente ano a ano, entre as receitas dos Municípios e o Produto Interno Bruto - PIB por eles gerados. Do tratamento dos dados brutos, gerou-se o quadro abaixo:

ANOS	PIB a preços correntes (1 000 R\$)	Rec. Orçam. (1000 R\$)	%PIB	Rec Tributária (1000 R\$)	%PIB	Transfer. União (1000 R\$)	%PIB
2000	18 479 282	959.876	5,19	150.257	0,81	238.505	1,29
2001	20 423 743	1.150.670	5,63	181.341	0,89	320.823	1,57
2002	24 768 451	1.499.878	6,06	228.274	0,92	385.032	1,55
2003	27 670 232	1 567 076	5,66	243 778	0,88	389 137	1,41
2004	35 319 032	1.783.626	5,05	259.090	0,73	456.060	1,29

Quadro 20 – PIB, receitas orçamentárias, tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados do Amazonas e porcentagem das receitas em relação ao PIB.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ mil de dezembro de 2000.

Valores deflacionados pelo IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Da observação dos dados acima, verifica-se, após análise horizontal, que o peso maior em termos percentuais sobre o PIB se deve às transferências da União. Também, não são observadas grandes variações, na participação das receitas no PIB, de ano para ano.

Observações mais aprofundadas, em termos de PIB, deveriam ser feitas a partir das análises verticais, ano a ano, onde se pode observar a variação real do PIB e das receitas, durante o período do estudo.

Para tal, transformaram-se os valores correntes (nominais) do PIB, das receitas orçamentárias, tributárias próprias e das transferências constitucionais da União para valores reais (constantes) de 2000. No deflacionamento dos valores correntes para constantes, usou-se o deflator Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas - FGV. Mudou-se a série de índices com base em agosto de 1994 para dezembro de 2000. Assim procedendo, obteve-se o quadro seguinte:

ANO	PIB preços constantes 2000 (1 000 R\$)	Var PIB	Rec. Orçam. preços constante (1000 R\$)	Var. Rec. Orç.	Rec. Tribut. preços constante (1000 R\$)	Var. Rec.Trib.	Transf. União preços constante (1000 R\$)	Variaç. Transf. União
2000	18 479 282	-	959.876	-	150.257	-	238.505	-
2001	18 499 771	1,0011	1.042.274	1,09	164.258	1,09	290.601	1,22
2002	17 747 955	0,9604	1.074.745	1,12	163.571	1,09	275.897	1,16
2003	18 414 828	0,9965	1.042.905	1,09	162.236	1,08	258.975	1,09
2004	20 962 435	1,1344	1.058.612	1,10	153.774	1,02	270.679	1,13

Quadro 21 – PIB, receitas orçamentárias, tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados do Amazonas e variação do período.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ mil de 2000.

Valores deflacionados pelo IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Primeiramente, procurou-se achar o crescimento real médio geral do período analisado para o PIB e para as Receitas Orçamentária, tributária própria e de transferências constitucionais e legais da União para os Municípios. Então, chegou-se à conclusão de que as médias de crescimento foram, respectivamente, 1,032 %, 1,0248 %, 1,005 % e 1,0321 %. Observando-se detalhadamente esses resultados, verificou-se que o maior desempenho foi das transferências sobre as demais receitas, sendo este praticamente igual ao do PIB.

O Quadro 22 dá conta de dados da evolução vertical de vários indicadores tais como PIB Receita Orçamentária, Receita Tributária, transferência constitucional da União, no período 2000-2004.

ANO	PIB preços constantes 2000 (1 000 R\$)	Var. vertical PIB	Rec. Orçam. preços constantes (1000 R\$)	Var. Vertical Rec. Orçam.	Rec. Tribut. preços constante (1000 R\$)	Var. Vertical Rec. Orçam.	Transf. União preços constante (1000 R\$)	Varição Vertical Transf. União
2000	18 479 282	-	959.876	-	150.257	-	238.505	-
2001	18 499 771	1,001	1.042.274	1,086	164.258	1,093	290.601	1,218
2002	17 747 955	0,959	1.074.745	1,031	163.571	0,996	275.897	0,949
2003	18 414 828	1,038	1.042.905	0,970	162.236	0,992	258.975	0,939
2004	20 962 435	1,138	1.058.612	1,015	153.774	0,948	270.679	1,045

Quadro 22 – PIB, receitas orçamentárias, tributárias e Transferências Constitucionais da União para os Municípios dos Estados do Amazonas, com variação ano a ano.

FONTE: elaboração do autor com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. SIAFI Gerencial e Finanças do Brasil – FINBRA - Dados Contábeis dos Municípios, ano 2000, volume XLVI, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Valores em R\$ mil de 2000.

Valores deflacionados pelo IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Analisando-se detidamente os resultados, verificou-se então que as transferências da União cresceram mais de que as outras receitas, de 2000 para 2001 e de 2003 para 2004. Assim, podemos concluir, novamente, que as transferências foram de grande importância para as finanças dos Municípios, principalmente, para aqueles de pequeno porte. Todas as análises feitas anteriormente levam a essa conclusão.

Finalmente, observa-se que, em termos de valores, as transferências da União suplantaram os das receitas tributárias próprias, demonstrando que elas têm significativo peso dentro do montante das receitas orçamentárias. Então, chega-se à seguinte constatação: somente após a realização das transferências de recursos constitucionais para os Municípios é que suas participações efetivas no bolo de recursos disponíveis se elevam significativamente.

Para cumprir com sua finalidade, já se falou que o Estado apropria-se de forma impositiva de meios financeiros que o possibilitem atender as demandas sociais. Pode-se dizer que a atividade financeira realizada por ele visa obter os recursos necessários para a realização de suas atividades essenciais, envolvendo a gestão e controle desses recursos, nos quais se incluem as transferências detalhadas nos quadro retroanalizados.

5. CONCLUSÃO

Dada a irregular distribuição das bases tributárias existentes em nosso País, os recursos federais transferidos pela União para os Municípios têm o objetivo constitucional de promover o equilíbrio socioeconômico entre as unidades federativas. Entretanto, os efeitos que essas transferências podem gerar na gestão dos recursos públicos e no esforço tributário dos Estados, na medida em que os entes receptores podem se acomodar quanto ao esforço de tornar sua arrecadação própria mais eficiente, constituem-se em ponto de debate teórico, podendo comprometer o objetivo central dos repasses de verbas, dependendo da gestão de cada Município receptor.

Diante desse contexto, o trabalho procurou avaliar o peso das transferências constitucionais nas receitas orçamentárias dos Municípios amazonenses. Ao realizar um diagnóstico da importância das transferências constitucionais de recursos da União para o Estado do Amazonas, na promoção do desenvolvimento econômico e social, no período 2000-2004, algumas observações podem de ser constatadas, quando se trata de repartição da receita fiscal entre os entes federados.

A primeira conclusão é a de que as transferências constitucionais são, indubitavelmente, essenciais para as finanças dos Municípios do Amazonas, principalmente para aqueles de pequeno porte. Os dados mostram que o montante de recursos arrecadados com suas receitas tributárias próprias está bem abaixo daqueles recebidos da União, por meio de transferências constitucionais. Observou-se que em 2002, enquanto estas participavam em torno de 25 % das receitas orçamentárias, as tributárias não chegavam a valor de 15,5 %. Nesse sentido de análise, conclui-se que a taxa de variação das transferências em relação ao início do período analisado foi superior ao das receitas tributárias. Enquanto a taxa de

crescimento das receitas tributárias entre 2000 e 2004 foi de apenas 2 %, a das transferências chegou a 13 %. Outra conclusão observada é a de que quanto menor o porte econômico do Município, do Estado ou da Região, maior sua dependência das transferências da União e, conseqüentemente, mais recebem recursos desta fonte. Os resultados comprovam essa tese. Como exemplo, pode-se citar o Estado do Amazonas dentro da Região Norte. Verificou-se que este ente federado, que tem uma economia forte e um grande parque industrial instalado na capital, foi aquele em que as transferências da União tiveram menor peso frente às receitas orçamentárias. Em 2004, enquanto as transferências da União para o Amazonas representaram 25,6 % de suas receitas orçamentárias, as transferências para o Estado de Roraima atingiram 54,6 % de suas receitas. Chega-se à mesma conclusão quando se toma como parâmetro as transferências para as Regiões brasileiras. Enquanto as transferências significaram 51,43 % das receitas da Região Nordeste, as do Sudeste ficaram em 22,02 %, em 2000, por exemplo.

Partindo-se para a análise das receitas em relação ao PIB, conseguiu-se responder à segunda questão. Concluiu-se que as transferências tiveram um peso bem maior do que as receitas tributárias e que estas, no PIB amazonense, variaram, no período apreciado, entre 1,29 e 1,57 %, bem acima da participação das receitas tributárias, que ficaram entre 0,73 e 0,92 %. Destarte, concluí-se que o impulso das transferências na geração de renda (PIB) foi mais significativo do que a influência na geração proporcionada pelas receitas tributárias. Ademais, o crescimento do PIB ficou abaixo do crescimento das transferências, embora com taxas com valores bem próximos.

É importante notar que as transferências intergovernamentais federais consubstanciam-se em um importante instrumento de redução das desigualdades regionais. Conforme definem Prado, Quadro e Cavalcanti (2003), a principal função do sistema de partilhas através das transferências é redistribuir os recursos de forma a reduzir os

desequilíbrios entre regiões e entre os entes federados. Porém, conforme os autores, é em função do nível de eficácia de como este tipo de repasse é efetivado que se consegue melhores resultados no sentido de reduzir desigualdades, para efeitos de redistribuição de renda. É por meio desse tipo de transferências que o Governo Federal repassa recursos para os governos subnacionais, sem nenhuma relação com a proporcionalidade das bases tributárias respectivas. Dessa forma, os autores alertam que a falta de critérios mais objetivos para a distribuição de recursos na federação brasileira, pode levar ao que chamam de "resultados aleatórios", vez que as transferências conseguem reduzir as desigualdades em alguns casos e, em outros, aprofundam as desigualdades então existentes. Alertam ainda para a importância de se definir com clareza os critérios em que se fundamenta o sistema de transferências. Em função dessa definição, ocorrerá ou não o sucesso na redução das desigualdades regionais. Pode-se concluir então, quanto às transferências constitucionais federais, que elas não colaboram eficazmente como se pretende para a redução das desigualdades regionais de renda. Mormente se os critérios de distribuição escolhidos forem ineficazes no alcance do objetivo pretendido, de forma que precisam ser repensados constantemente, de acordo com o grau de desenvolvimento econômico e populacional da região envolvida. Em outras palavras, devem-se encarar as relações intergovernamentais com mais realismo e responsabilidade.

Baseado nesse estudo, alerta-se para o fato de que os repasses financeiros da União para os Municípios devem ser baseado em critérios bem delineados e suficientes para promoverem maior autonomia e equidade entre eles, bem como para desenvolver aquelas regiões economicamente frágeis. Entretanto, não se pode esquecer que as transferências não podem servir para desestimular a eficiência fiscal do governo local, nem no que diz respeito à arrecadação de receitas próprias, nem no tocante à provisão de serviços públicos.

O mecanismo das transferências intergovernamentais deve ser visto como um

instrumento parte de um projeto maior e mais abrangente de desenvolvimento do País, principalmente das regiões menos favorecidas, porém não como uma solução isolada para atenuar e reduzir as diferenças inter-regionais.

Em conclusão, verifica-se que é de grande relevância que a busca de novas alternativas sejam incentivadas, para que sejam alcançadas as transformações almejadas de forma efetiva, com o intuito de se formar um novo ambiente para o pacto federativo de modo a favorecer o bom desempenho do setor público. A incorporação de novas teorias e práticas administrativas, certamente, desembocará na obtenção de melhores resultados, na busca do alcance do bem-estar social, verificando-se, conseqüentemente, a sensibilidade destes resultados obtidos, por parte da população envolvida no processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz e COUTO, Cláudio G. **A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local**. São Paulo em Perspectiva, Revista da Fundação Seade, vol 10, nº 3, jul/set/1996.

ALBI, Emílio. **Público y privado: un acuerdo necesario**. Barcelona: Editorial Ariel: 2000.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **A Federação no Brasil: impasses e perspectivas**. In: Desigualdades Regionais e Desenvolvimento. Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luiz Barros Silva(Org.).São Paulo, Fundap/Unesp (Série Federalismo no Brasil), 1995.

BALEEIRO, Aliomar de Andrade. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BORGES, J. Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BREMAEKER, François E.J de. **A receita tributária dos Municípios brasileiros**. Série de estudos especiais. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

_____. **Ações municipais para a atração de atividades econômicas**. Série de estudos especiais. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

CHUMVICHITRA, Pichai; TELES, Vladimir Kühl. **Alocação de despesas públicas e crescimento econômico: a trajetória recente do estado do Ceará**. Textos para Discussão – CAEN, n. 205, junho de 2000.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

COSSIO, F.A.B. **Disparidades Econômicas Inter-Regionais, Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto no Federalismo Brasileiro**. 21º Prêmio BNDES de Economia, 1998.

COSTA, Alcides Jorge. **Reforma Tributária: uma visão histórica**. São Paulo, USP, 1996.

COUTINHO, Luciano. **Regulação e Desenvolvimento**. Valor Econômico, Primeiro Caderno, 13/12/2004.

DAIN, Sulamis. **Experiência internacional e especificidade brasileira.** In Reforma Tributária e Federação. Rui de Brito Álvares; Afonso e Pedro Luiz Barros da Silva (org). São Paulo: Fundap, 1995.

FELICÍSSIMO, José Roberto. **Descentralização e regionalização política-administrativa.** Seminário de Discussão Conceitual sobre Regionalização Político-Administrativa do Estado de São Paulo. Secretaria de Economia e Planejamento de São Paulo.

FERRAZ, Eduardo M. de Castro. **A crise do planejamento.** São Paulo em Perspectiva, 5(4): 2 – 4, out/dez, 1991.

GOMES, Gustavo Maia e MACDOWELL, Maria Cristina. "**Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios:** O que É Mau para o Econômico nem Sempre É Bom para o Social". Texto para Discussão, nº 706, IPEA, 2000.

GOUVEIA, Antonio. **A crise do modelo estatal e o Fórum Paulista de Desenvolvimento.** São Paulo em Perspectiva, 5(4): 8-12, out/dez, 1991.

HADDAD, P.R. **A Experiência Brasileira de Planejamento Regional e Suas Perspectivas.** In: A Política Regional na Era da Globalização. Brasília: Konrad-Adenauer-Stiftung-IPEA, 1996.

LANGONI, C.S. **A Retomada do Desenvolvimento: uma luz no fim do túnel.** Rio de Janeiro: Revista Rumos do Desenvolvimento, 1991. nº 89, maio/junho, 1991.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Transferências orçamentárias da União para Estados e Municípios: determinantes e beneficiários.** In: Resende, Fernando; Oliveira, Fabrício Augusto (Org.) Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil da Reforma Tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenaur, 2003.

MAC DOWELL, Maria C; GREMAUD, Amaury. **Transferências intergovernamentais como elemento de coordenação federativa.** Santiago: X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracio Pública, 18-21 outubro, 2005.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4,320 comentada.** 26ª. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia.** 2. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: 1998.

MANTEGA, Guido. **A Economia política brasileira.** 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.

MELO, Marcus. **Crise federativa, guerra fiscal e Hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização?**. São Paulo: Fundação SEADE, 1996.

NOBREGA, Maílson da. **O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

PRADO, Sérgio; QUADRO, Waldemir; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo: Fapesp, Fundap; Brasília: Ipea, 2003.

RESENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto R. **As finanças públicas municipais: trajetória e mitos**. Instituto de Economia da UNICAMP, Texto para Discussão, n. 3, outubro de 1991.

_____. **Federalismo fiscal à brasileira**: algumas reflexões. Economia e Sociedade, Campinas, n. 12, dez. 1999.

SILVA, A. M. A. da; RESENDE, G. M.; NETO, R. da M. **Avaliação econômica dos fundos constitucionais de financiamento do nordeste e do norte (FNE e FNO)**. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia. ANPEC, 5 a 8 de dezembro, Salvador – BA, 2006.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os Economistas).

STIGLETZ, Joseph E. **La economía del sector público**, 3ª. Edição. Barcelona: Antoni Bosch, 2003.

SIMONSEN, Mário Henrique. **O Princípio Federativo no Brasil**. Estudos Econômicos. V.23,Nº Especial, p.7 – 8, 1993.

SOLOW, Robert M. **A Contribution to the theory of economic growth**. *The Quarterly Journal of Economics*, p. 65-94, 1956.

VINCENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História de Brasil**. São Paulo:Scipione, 1998.