

RECEITAS CORRENTES E DEPENDÊNCIA FINANCEIRA: AVALIAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS DO SUL DO BRASIL

2. Finanças e economia do setor público

Luís Abel da Silva Filho¹

¹ Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN e pesquisador do Observatório das Metrôpoles, núcleo da UFRN. Professor de Economia da Faculdade de Ciências Aplicadas Drº Leão Sampaio. abeleconomia@hotmail.com

Silvana Nunes de Queiroz²

² Professora Assistente do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri - URCA; Doutoranda em Demografia pelo NEPO/UNICAMP e Bolsista FUNCAP. silvanaqueirozce@yahoo.com.br

Eliane Pinheiro de Sousa³

³ Professora Assistente do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri – URCA; Doutora em Economia Aplicada Pela Universidade Federal de Viçosa - UFV pinheiroeliane@hotmail.com

Resumo: A Constituição Federal de 1988 permitiu a descentralização fiscal brasileira e maior grau de autonomia dos entes federativos – estados e municípios. Desde então, a opinião de estudiosos de tal temática encontra-se dividida entre os que defendem a descentralização como forma de conceder maior autonomia aos estados e municípios e aqueles que acreditam que a descentralização fiscal tem corroborado a criação de municípios, em sua maioria, dependentes de recursos da União. O objetivo deste artigo é analisar a composição das Receitas Correntes (RC) municipais de três estados da região Sul do Brasil, através da Receita Tributária (RT), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da Variável, Outras Transferências Constitucionais (OTC), além da apresentação de indicadores como a Capacidade de Arrecadação (CAP) e do Grau de Dependência (GD) destes municípios. Para o alcance dos objetivos fez-se uma breve revisão teórica e empírica de estudos sobre o descentralismo fiscal no Brasil, além de uma avaliação empírica de dados secundários. A participação de cada um dos componentes das receitas nos municípios do Sul foi feita por meio de análise econométrica, utilizando-se o modelo de regressão múltipla do tipo log-log, auxiliado pelo softwar Gretl (1.9.4). Os resultados desse estudo apoiaram-se em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o ano de 2008, e atestaram baixa contribuição da Receita Tributária (RT) nas Receitas Correntes (RC) dos municípios, e participação elevada de Outras Transferências Constitucionais. Além disso, destaca-se a importância do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para as localidades com menor arrecadação.

Palavras-chave: Receitas Correntes Municipais; Transferências Constitucionais; Região Sul.

RECEITAS CORRENTES E DEPENDÊNCIA FINANCEIRA: AVALIAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS DO SUL DO BRASIL

1. Considerações Iniciais

A produção teórica e os estudos empíricos que norteiam o debate acerca das finanças públicas brasileiras corroboram a dependência das entidades municipais em relação às transferências constitucionais de esferas de maior amplitude - estado e União. Em termos teóricos, o descentralismo fiscal e a autonomia dos entes federativos dividiram a produção teórica acadêmica. De um lado, os que defendem a descentralização fiscal como forma de conceder mais autonomia aos estados e municípios; de outro, há aqueles que acreditam que a descentralização fiscal concedida, notadamente, a partir da Constituição Federal de 1988, tem corroborado para criação de municípios, em sua grande maioria, dependentes de recursos da União.

Na interpretação de Gomes e Mac Dowell (1995), a descentralização fiscal promoveu a criação de novas entidades municipais, além de ampliar os gastos com pessoal e, sobretudo, aumento das despesas com o executivo e legislativo na grande maioria dos municípios brasileiros. Os autores destacam que os benefícios da descentralização fiscal brasileira não favoreceram necessariamente a população mais necessitada, isto porque o benefício estendeu-se à minoria privilegiada, como também, subtraiu recursos de entidades municipais de maior dinamismo econômico para manter entidades municipais de menor magnitude.

Por outro lado, Afonso e Araújo (2000) apoiam-se na assertiva de que a maior autonomia concedida às entidades municipais brasileiras encontra respaldo a partir da elevação da arrecadação municipal, do aumento das ações municipais em setores como educação básica e saúde, além da transferência de funções da União e estados para os municípios. Destaca-se, no entanto, que essas ações se concretizaram moderadamente, mas posterior às transferências de recursos. Contudo, os autores reconhecem o processo desordenado que norteou a autonomia das unidades subnacionais a partir da Constituição Federal de 1988.

Do exposto acima, embora com caráter antagônico, evidencia a maior autonomia das entidades municipais quanto à arrecadação de recursos e maior autonomia fiscal. Todavia, estudos mais recentes, realizados para unidades municipais de estados do Nordeste por Silva

Filho et al. (2009) e Silva Filho et al. (2010), ratificam dependência expressiva de transferências constitucionais por parte dos municípios estudados.

A partir das considerações acima, é pretensão deste estudo analisar os componentes das receitas correntes municipais dos estados da região Sul do Brasil (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), no ano de 2008. Para tanto, faz-se necessário observar o comportamento dos municípios dessas Unidades da Federação em relação à Capacidade de Arrecadação e ao Grau de Dependência deles, como também observar a participação dos principais componentes nas receitas municipais.

O recorte geográfico deu-se pelo escasso número de estudos que contemplem a temática nessa região, além de ser essa a segunda maior economia do país. Dado a expressiva relevância do tema, não se assegura a exaustão do debate neste estudo que se inicia, porém, garante-se uma pequena colaboração no âmbito das finanças públicas dos municípios dos estados em foco.

Quanto aos procedimentos metodológicos, a parte teórica é norteada por uma revisão de literatura que mostra, através de estudos empíricos realizados para outras regiões, a ponderável relevância de estudos dessa proporção. Além disso, recorre-se à utilização de indicadores de finanças públicas, já utilizados em outros estudos, como também à utilização de ferramentas econométricas que possibilitam observar a participação de cada um dos componentes das receitas nos municípios dessas unidades federativas.

Para atingir o objetivo proposto, o artigo está estruturado da forma que segue: além dessas considerações iniciais, a segunda seção retoma resultados empíricos de estudos encontrados para outras regiões do país, como também aprofunda o debate acerca do descentralismo fiscal; a seção seguinte, apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para a análise empírica empreendida nesta pesquisa; em seguida, apresenta-se a estatística descritiva dos dados; na quinta seção, discutem-se os resultados econométricos do artigo; por arremate, apresentam-se as considerações finais.

2. Breves Considerações Teóricas e Empíricas

O processo de descentralização fiscal vivenciado no Brasil a partir do final da década de 1980, especificamente no ano de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, a qual norteou a trajetória fiscal do país, denominou de ação fiscal descentralizada. A Constituição de 1988 encerrou o período de centralização fortemente constatado nos governos

militares e abriu espaço para um novo sistema de atuação fiscal no Brasil. Na compreensão de Além e Giambiagi (1999) e Rezende (2001), esse processo de descentralização ampliou a autonomia das unidades subnacionais, como também elevou o volume de recursos destinados para estados e municípios.

Compreendendo o descentralismo fiscal como concessão de maior autonomia às unidades subnacionais e a descentralização do processo de captação de recursos inerentes aos estados, municípios e União, a Constituição de 1988 foi crucial para ampliar tais possibilidades e promover mais iniciativa a todas as Unidades da Federação e seus respectivos municípios. Conforme propõe Bremaeker (2001), um país federado contribui com uma gestão pública mais eficiente quando se compreende que os administradores estão mais próximos dos problemas sociais inerentes à sua esfera de atuação.

Dito isto, com a federação brasileira composta por União, Distrito Federal, Estados e Municípios, tornam-se, em tese, mais horizontalizadas as possibilidades de administração mais eficiente, mediante o conhecimento local, em nível de atuação municipal, formando a sua respectiva atuação com as demais unidades, conforme compreende Silva Filho et al. (2010, p. 3)

As alterações vivenciadas pelo país no período supracitado são factuais, pois a redemocratização nacional mudou o tratamento da União com relação aos demais entes federativos, ampliou a autonomia das esferas subnacionais e reduziu o poder decisório do Governo Central naquelas atribuições que podem ser executadas de forma mais eficiente pelos estados e municípios.

Faz-se necessário relatar, contudo, que essa visão do descentralismo fiscal como estratégia positiva para um sistema federado não é consenso no meio acadêmico brasileiro. Gomes e Mac Dowell (1995) não interpretam o até então exposto como benéfico para a atuação fiscal do país. Para esses autores, o descentralismo fiscal corroborou com a elevação das despesas do Executivo e do Legislativo, privilegiando tão somente uma pequena parcela da população, deixando de beneficiar, principalmente, aquela mais necessitada.

O objetivo da descentralização, contudo, foi aumentar o nível de arrecadação nos estados e municípios e ampliar o sistema de transferências constitucionais para as esferas municipais, sobretudo as de menor dinamismo econômico e de baixa capacidade de gerar recursos a partir de seu próprio esforço. Nessa visão, maior arrecadação fiscal e melhor distribuição desses recursos contemplavam principalmente as unidades mais necessitadas.

Observando as unidades federativas, Silva Filho et al. (2010) constataram que mesmo os estados de maior dinamismo econômico da região Nordeste¹ apresentam elevado nível de dependência de recursos da União, sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Nesses estados, os municípios de maior arrecadação não conseguiram superar 12% das receitas correntes advindas de arrecadação tributária no ano de 2008².

Os elevados níveis de dependência municipal de transferências constitucionais para formar suas receitas correntes traduzem-se num problema de arrecadação que, em muitos casos, corroboram a improbidade administrativa. Os impostos de competência dos municípios³, por outro lado, dependem fortemente da dinâmica econômica e do seu grau de urbanização. Nesse caso, os municípios menos industrializados e aqueles de maior dimensão rural tornam-se mais dependentes de transferências para arcar com suas despesas.

Nessa abordagem cabe atender para os diferenciais de localização regional, assim como para o desempenho econômico municipal dessas unidades, no processo de arrecadação tributária e de dependência financeira para arcar com seus gastos. Esse artigo segue o processo de análise para os municípios localizados na região brasileira de segundo maior dinamismo econômico – região Sul.

3. Procedimentos Metodológicos

Como procedimentos metodológicos desenvolveu-se a construção de indicadores de finanças públicas, em um primeiro momento; em seguida, utilizou-se um modelo de regressão múltipla (log-log).

A partir da especificação apresentada, faz-se necessário esclarecer algumas observações relevantes ao estudo. Cabe mencionar que os dados utilizados para fins dessa análise foram adquiridos junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponíveis anualmente no referido órgão fazendário. Contudo, acrescenta-se que, mesmo sendo esse um órgão oficial de declaração das finanças públicas municipais, alguns municípios não disponibilizam seus dados, sendo dessa forma eliminados da amostra e, conseqüentemente da análise desse estudo.

¹ São os estados do Ceará, Pernambuco e Bahia.

² O método utilizado a que se reporta é o mesmo utilizado para esta pesquisa, sendo ele: agrupamento dos municípios dos estados em três estratos respeitando os de maiores receitas, os de receitas intermediárias e os de menores receitas correntes.

³ Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI).

Consideraram-se os seguintes números de municípios paranaenses, catarinenses e gaúchos, respectivamente, 379, 289 e 493⁴. Assim, os estratos para os municípios do Paraná ficaram da forma que segue: Estrato I, 114; estrato II, 114; e, estrato III, 151. Santa Catarina tomou a seguinte distribuição: I e II estratos, 87 municípios por estrato, e III estrato, 115 municípios. Rio Grande do Sul, 148 municípios no I e da mesma forma no II estrato; e, 197 municípios no III. Desta forma, a amostra utilizada para fins de análise corresponde àquela composta por todos os municípios dessas Unidades Federativas que declararam seus dados à STN até o período de divulgação dessa informação por essa secretaria de arrecadação fazendária.

Nesse sentido, adotou-se o método utilizado por Silva Filho et al. (2009; 2010a e 2010b), que consiste na estratificação dos municípios formados por aqueles 30% com maiores receitas correntes; 30% dos municípios com receitas correntes intermediárias e 40% com menores receitas correntes.

A partir dessas informações, faz-se necessário apresentar o método de construção de indicadores de dependência e de autonomia dos municípios que compõem os três estados da região Sul do Brasil.

3.1 Indicadores de finanças públicas relativos às receitas governamentais

Nessa subseção serão apresentados dois indicadores propostos para esse estudo: Capacidade de Arrecadação Própria (CAP) e Grau de Dependência (GD). Tais indicadores foram propostos por Riane (2002) e amplamente divulgados em pesquisas desenvolvidas por Silva (2008) e Silva Filho et al. (2009; 2010a e 2010b).

A CAP corresponde ao indicador que tem por finalidade avaliar a capacidade do município de gerar recursos advindos do seu esforço próprio. Conforme citado por Além e Giambiagi (1999) e Rezende (2001), os municípios têm como recursos inerentes as suas receitas provenientes de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI). Destaca-se que quanto maior for a capacidade alocativa municipal, menor será seu nível de dependência de recursos advindos de outras instâncias governamentais.

Seguindo essa proposta, a CAP é descrita da forma que se segue:

⁴ A quantidade de municípios do PR, SC e RS, em termos de universo, corresponde, respectivamente, 399, 293 e 496.

$$CAP = (RT / RC) * 100 \quad (1)$$

Como se verifica na expressão (1), a CAP é a razão entre a Receita Tributária auferida pela unidade subnacional e sua Receita Corrente.

O segundo indicador empregado nesse trabalho refere-se ao Grau de Dependência (GD), que revela a participação das Transferências Intergovernamentais na Receita Corrente dos municípios. Portanto, com a construção desse indicador, torna-se possível constatar a dependência de recursos intergovernamentais na formação da RC dos municípios brasileiros. Para efeito de análise, os municípios do PR, SC e RS.

O indicador apresentado toma a seguinte forma:

$$GD = (TI / RC) * 100 \quad (2)$$

Assim, permaneceu com o método de estratificação dos municípios para a estimação dos β , segunda parte da metodologia utilizada nessa pesquisa. Desse modo, a subseção que segue apresenta o procedimento utilizado para avaliação do objeto de estudo.

3.2 Modelo de regressão múltipla do tipo log-log

Aqui se expõe o Modelo de Regressão Linear Múltipla, que tem por finalidade acrescentar resultados mais robustos à pesquisa ora apresentada.

Dentre os vários métodos de estimação dos coeficientes da equação de regressão linear múltipla, este trabalho emprega o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Este método busca encontrar uma estimativa para os parâmetros, de forma que a soma dos quadrados dos resíduos seja mínima.

Gujarati (2006) propõe que esse modelo referenciado estabeleça uma relação entre uma variável dependente (Y) em função de duas ou mais variáveis explicativas ($X_1, X_2 \dots X_K$), além da existência de um erro aleatório (ε). Assim, a construção desse modelo econométrico apresenta a seguinte sistematização:

$$Y = X\beta + \varepsilon \quad (3)$$

Onde: Y é a variável regressando, X representa a matriz de variáveis exógenas ($N \times K$)⁵, β corresponde ao vetor de parâmetros da função de regressão ($K \times 1$), e ε assume o caráter de erro aleatório viabilizado a partir da estimação⁶.

Como o presente estudo não contempla o universo dos municípios dos três estados apresentados, faz-se necessário mencionar se tem o (Y) observado e o estimado (\hat{Y}), cuja diferença entre eles reflete o erro (ε). Entretanto, como se pode encontrar o \hat{Y} ? Vale salientar que \hat{Y} é resultado do processo de estimação, o qual pode ser obtido a partir de:

$$\hat{Y}_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \varepsilon_i \quad i (1 \dots K)^7 \quad (4)$$

Dessa forma, pode-se determinar o ε da seguinte forma:

$$\varepsilon = Y - \hat{Y} \quad (5)$$

Com a equação linearizada de MQO, que retrata o modelo de regressão múltipla do tipo log-log, e, tendo como proposta mensurar a variação de \hat{Y} mediante variação nas variáveis regressoras (variáveis explicativas), deve-se logaritimar todas as variáveis do estudo para que se possam obter diretamente as elasticidades. Esse modelo pode ser expresso por:

$$\ln(\hat{Y}_i) = \beta_0 + \beta_1 \ln(X_i) + \varepsilon_i \quad (6)$$

Em que o coeficiente de inclinação β_1 mede a elasticidade de Y com relação a X .

Após a exibição do modelo econométrico genérico, o modelo que se traduz neste estudo toma a seguinte dimensão:

$$\ln(RC_i) = \beta_0 + \beta_1 \ln(RT_i) + \beta_2 \ln(FPM_i) + \beta_3 \ln(OTC_i) + \varepsilon_i \quad (7)$$

⁵ N é o tamanho da amostra e K rank da matriz.

⁶ As estimativas de MQO, neste caso, estão associadas à dimensão amostral.

⁷ Para maiores detalhes referentes ao processo de derivação de β , consultar Johnston e Dinardo (2001).

Onde: RC_i correspondem às receitas correntes dos i municípios sulistas; RT_i , as correspondentes receitas tributárias; FPM_i referem-se ao fundo de participação dos municípios; OTC_i diz respeito às outras transferências constitucionais, delas deduzidas o FPM; β_1, β_2 e β_3 são os parâmetros a serem estimados pelo método dos mínimos quadrados ordinários, sendo $\beta_1 > 0$, $\beta_2 > 0$, $\beta_3 > 0$ e, ε , o termo de erro aleatório.

Para operacionalização do modelo foi utilizado o software GRETL (Gnu Regression, Econometrics and Time-series Library) versão 1.9.4, além do auxílio do MS Excel 2007.

A partir da exposição dos procedimentos metodológicos tomados nessa pesquisa, a seção que segue apresenta os principais indicadores constatados nos municípios dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

4. Análise da Capacidade de Arrecadação Própria e do Grau de Dependência dos Municípios dos Estados da Região Sul do Brasil

Conforme proposto na metodologia deste estudo, apresenta-se nessa seção a análise dos dados referentes à Capacidade de Arrecadação Própria (CAP) e ao Grau de Dependência (GD) nos três estratos propostos para os municípios dos estados da região Sul do Brasil.

Para os municípios que compõem o estrato I, os dados (Tabela 1) mostram que, nos três estados, a participação da CAP na Receita foi inferior a 20% no ano de 2008. Os municípios do estado do Paraná mostraram-se capazes de gerar recursos por seus esforços próprios (19,55%), um pouco superior ao estado de Santa Catarina (18,64%) e do Rio Grande do Sul (18,58%). Contudo, mesmo este estrato contendo os municípios de maior Receita Corrente nos estados, os resultados ratificam a dependência deles em relação às transferências intergovernamentais.

Observando o Grau de Dependência, ainda no estrato I, percebe-se que os municípios paranaenses apresentaram-se como os de menor dependência de transferências das outras instâncias governamentais na região Sul. Contudo, o percentual registrado ainda mostrou-se bastante elevado (62,12%) quando se considera o fato de estarem nesse estrato os municípios de maior receita e, conseqüentemente, os de maior dinamismo econômico. Observa-se que, no estado de Santa Catarina, a dependência registrada foi um pouco superior (63,58%) ao observado no Paraná e um pouco inferior ao constatado nos municípios gaúchos (65,54%).

No tocante ao estrato II, observa-se uma expressiva redução da participação da CAP dos municípios na RC e, conseqüentemente, elevação do GD. Para os municípios paranaenses que compõem este estrato, somente 5,39% das RC eram provenientes do esforço próprio, sendo o GD de 88,48%. Já os municípios catarinenses mostram o melhor desempenho nesse estrato quando registram a maior CAP (7,29%), mesmo sendo muito baixa para assegurar autonomia financeira a esses entes federativos, como também revela ter o segundo maior GD entre os estados sulinos, uma vez que os municípios do RS apresentaram GD inferior aos demais. Contudo, cabe destacar que a CAP dos municípios gaúchos foi de 5,56%, apenas levemente superior ao observado nos municípios do Paraná.

Tabela - 1: Capacidade de Arrecadação Própria (CAP) e Grau de Dependência (GD) dos Municípios do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul - 2008

| Estratos | Indicadores | PR | SC | RS |
|-------------|-------------|-------|-------|-------|
| Estrato I | CAP | 19,55 | 18,64 | 18,58 |
| | GD | 62,12 | 63,58 | 65,54 |
| Estrato II | CAP | 5,39 | 7,29 | 5,56 |
| | GD | 88,48 | 86,81 | 85,74 |
| Estrato III | CAP | 3,30 | 4,09 | 3,50 |
| | GD | 93,33 | 91,59 | 90,00 |

Fonte: Dados organizados pelos autores com base nas informações da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, 2008.

No estrato III, verifica-se que os municípios catarinenses asseguram a maior CAP entre os demais e registra 4,09%, seguido dos municípios gaúchos com 3,50% e dos paranaenses com 3,30%. Os valores constatados para esses municípios são extremamente baixos, revelando serem eles altamente dependentes de recursos intergovernamentais. A prova disso dá-se no fato de tais unidades terem valores elevados no GD. Dessa forma, ainda que o menor valor observado tenha sido para os municípios do RS, são eles ainda de elevada magnitude (90,00%), sendo maior para os municípios paranaenses (93,33%), enquanto os municípios catarinenses ficaram em posição intermediária (91,59%).

Observados os valores postados na Tabela 1, compreende-se a dimensão da dependência financeira dos municípios do Sul do Brasil, sobretudo daqueles que estão a partir do estrato II, de transferências da União para manterem suas Receitas Correntes. Problemas semelhantes, porém, em maior intensidade foram constatados em municípios localizados nos estados de maior dinamismo econômico da região Nordeste (SILVA FILHO ET AL., 2009, 2010a e 2010b). Além disso, Bremaeker (2002) apresenta resultados elevados para os

municípios de todo o país, sendo que, somente na região Sudeste obtiveram-se os melhores indicadores. Essa evidência de que os indicadores financeiros com melhor desempenho se concentram nos municípios pertencentes à região Sudeste também foi verificada por Pinheiro (2009).

A seção que segue apresenta a estatística descritiva dos dados para que se possa incorrer em melhor avaliação da situação financeira dos municípios dos estados da região Sul. Recorre-se à média e ao desvio padrão das variáveis que foram selecionadas e utilizadas no modelo econométrico. Esses dados também seguem o padrão de estratificação já apresentado e contemplam os municípios das três unidades federativas aqui tratadas. O tratamento estatístico é abordado e constantemente refere-se aos dados originais para explicar os desvios elevados da média e melhor informar ao leitor o uso do método ora selecionado.

5. Estatística Descritiva dos Componentes das Receitas dos Estados da Região Sul do Brasil

A análise referente aos municípios do estrato I revela uma média com elevado desvio-padrão, principalmente para os municípios paranaenses e gaúchos, sendo tal desvio mais comportado para os municípios catarinenses. A RC dos municípios dos estados analisados comportou-se da forma descrita. Cabe destacar a relevância de alguns municípios do estrato I. No Paraná, por exemplo, o município de Curitiba retém 30,84% da RC do estrato⁸. Tal disparidade confirma o elevado desvio-padrão. No estado de Santa Catarina o município de Joinville registrou o maior percentual de participação no estrato (10,83%), seguido de Florianópolis (8,94%), sendo a RC relativamente mais comportada. No Rio Grande do Sul, Porto Alegre reteve 21,91% da RC do estrato I⁹.

A maior média da variável Receita Tributária foi observada nos municípios paranaenses, como também o maior desvio-padrão. Destaca-se que o município de Curitiba respondeu por 45,05% da RT do estrato I, seguido de Londrina com somente 7,78%. Os municípios catarinenses apresentaram o menor desvio-padrão. Contudo, Florianópolis reteve 20,52% da RT do estrato. No Rio Grande do Sul, o município de Porto Alegre respondeu por 38,94% da RT. A elevada participação percentual dos municípios de maior dinamismo

⁸ Em contrapartida, os municípios de Céu Azul, Terra Roxa, Corbéia, Mamborê e Missal ficaram com 0,95% da RC nesse mesmo estrato.

⁹ No estado do RS os menores percentuais para esse estrato (0,13% por município) foram observados para Bom Jesus, Arroio do Sal, Nonoai, Alpestre, Tenente Portela e Tapera.

econômico gera um desvio-padrão elevado no estrato, o que não descaracteriza o mérito do estudo.

Quanto ao FPM, o desvio-padrão em relação à média foi menos acentuado, apesar de que em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, embora elevados, esses desvios foram inferiores à média, mesmo que no primeiro estado o município de Florianópolis detivesse 6,07% dessa transferência e, no segundo estado, o município de Porto Alegre retivesse 6,69% do FPM. No estado do Paraná, o município de Curitiba deteve 9,54% do repasse do FPM quando se considera a participação dos municípios no estrato I¹⁰.

Tabela - 2: Média e Desvio-Padrão das Variáveis por Grupo de Municípios das UF no Estrato I

| Variáveis | Estatísticas descritivas | PR | SC | RS |
|-----------|--------------------------|----------------|----------------|----------------|
| RC | Média | 98.361.971,96 | 86.132.449,82 | 88.339.600,03 |
| | Desvio-padrão | 331.437.778,10 | 136.098.528,35 | 248.190.614,99 |
| RT | Média | 19.227.591,76 | 16.056.593,74 | 16.409.490,74 |
| | Desvio-padrão | 94.271.504,25 | 38.040.338,87 | 79.086.329,97 |
| FPM | Média | 15.849.070,43 | 12.871.680,80 | 13.519.478,66 |
| | Desvio-padrão | 17.290.891,23 | 10.057.499,09 | 13.098.957,65 |
| OTC | Média | 45.253.766,27 | 41.893.351,34 | 44.380.838,85 |
| | Desvio-padrão | 125.301.466,74 | 66.649.818,65 | 104.232.485,51 |

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, 2008.

Na variável OTC, o menor desvio-padrão observado ocorreu nos municípios catarinenses, embora a sua média tenha sido próxima à dos demais estados. Os municípios gaúchos e paranaenses revelaram maiores disparidades entre si na obtenção desses recursos. Contudo, a maior média de recursos dos municípios do estrato I se deu nessa variável, sendo o menor valor para os municípios catarinenses (41.893.351,34) e o maior para os municípios paranaenses (45.253.766,27), ficando os municípios gaúchos em posição intermediária (44.380.838,85).

Os resultados apresentados da média e desvio-padrão dos municípios pertencentes aos estados selecionados, no estrato I, revelam disparidade entre si. Esse resultado é explicado pela maior heterogeneidade nesse estrato, dado o elevado dinamismo econômico de suas

¹⁰ A participação aqui destacada não se refere à participação do município no estado, mas somente no estrato especificado nesse estudo.

capitais e dos maiores municípios do estado, além do que, nos demais estratos, os municípios se aproximam economicamente uns dos outros.

Conforme se verifica na Tabela 3, a discrepância entre os municípios que fazem parte do estrato II é consideravelmente menor em relação aos municípios do estrato I, visto que nos três estados analisados o desvio-padrão registrou valores inferiores às respectivas médias para todas as variáveis no estrato II, diferentemente do ocorrido no estrato I.

A receita corrente obtida pelos municípios paranaenses excedeu em termos médios a gerada pelos municípios das demais unidades federativas da região Sul. No tocante ao desvio-padrão dessa variável em tela, verificou-se que os municípios paranaenses registraram uma variabilidade intermediária entre os municípios catarinenses e gaúchos nesse estrato. Um exemplo desse comportamento pode ser observado quando se ressalta que as participações da RC dos municípios paranaenses variaram entre 0,65% a 1,18%, ao passo que o intervalo das participações da RC dos municípios catarinenses nesse estrato foi de 0,86% a 1,71% e dos municípios gaúchos entre 0,95% e 0,55%.

Tabela – 3: Média e Desvio-Padrão das Variáveis por Grupo de Municípios das UF Estrato II

| Variáveis | Estatísticas descritivas | PR | SC | RS |
|-----------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|
| RC | Média | 15.383.977,70 | 13.199.742,20 | 11.514.859,68 |
| | Desvio-padrão | 2.712.858,55 | 2.715.212,94 | 1.809.507,67 |
| RT | Média | 828.965,01 | 963.008,04 | 642.040,23 |
| | Desvio-padrão | 364.972,15 | 595.054,03 | 368.052,65 |
| FPM | Média | 6.006.978,22 | 4.553.819,75 | 4.328.049,01 |
| | Desvio-padrão | 1.313.907,23 | 783.834,26 | 451.816,15 |
| OTC | Média | 7.607.716,73 | 6.900.870,50 | 5.544.063,14 |
| | Desvio-padrão | 1.733.821,52 | 1.669.627,84 | 1.343.761,57 |

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, 2008.

Com relação à receita tributária, pode-se inferir que os municípios pertencentes à Santa Catarina registraram a maior capacidade tributária média nesse estrato. Entretanto, o maior desvio-padrão foi detectado entre os municípios desse estado: dos 87 municípios que fazem parte desse estrato, o município de Governador Celso Ramos deteve a maior participação (5,14%) da RT, e o município de Santa Terezinha obteve a menor participação (0,26%) da RT. No estado do Paraná, os municípios se mostraram mais homogêneos no que diz respeito à arrecadação tributária, com participação da RT variando entre 0,22% e 2,36% e

tiveram uma receita média proveniente de tributos intermediários. Em contrapartida, a menor capacidade tributária média nesse estrato foi verificada nos municípios pertencentes ao Rio Grande do Sul.

No que concerne à variável FPM, os dados indicam que os municípios paranaenses apresentaram maior valor médio de repasse. Quanto ao comportamento dos municípios catarinenses e gaúchos, percebe-se que essas transferências tiveram valores médios próximos, porém apresentaram heterogeneidade em termos de dispersão, pois o desvio-padrão observado nos municípios de Santa Catarina excedeu ao verificado nos municípios do Rio Grande do Sul.

Assim como as demais variáveis analisadas, é perceptível a enorme diferença entre os valores médios auferidos pelas outras transferências constitucionais nos municípios que compõem os estratos I e II. Em se tratando do estrato II, constata-se que a maior média de arrecadação via OTC foi evidenciada pelos municípios paranaenses, porém tais municípios registraram a maior variabilidade dessa transferência. Com relação aos municípios de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, verificou-se similaridade quanto à dispersão dos valores desse tipo de arrecadação. O mesmo não se verifica em termos de valor médio da OTC nos municípios que fazem parte desses dois estados, visto que a média dessa transferência é superior nos municípios catarinenses em relação aos municípios gaúchos.

A análise do estrato III (Tabela 4) contempla os municípios dos três estados em estudo que apresentam as menores arrecadações. Nesse sentido, a média da receita corrente desse estrato, para as três UFs, fica bem abaixo das observadas no estrato I (municípios com maiores arrecadações – Tabela 2), e “relativamente próxima” às do estrato II (arrecadação intermediária – Tabela 3).

Tabela - 4: Média e Desvio-Padrão das Variáveis por Grupo de Municípios das UF Estrato III

| Variáveis | Estatísticas descritivas | PR | SC | RS |
|-----------|--------------------------|--------------|--------------|--------------|
| RC | Média | 8.903.812,22 | 7.979.450,17 | 7.816.465,20 |
| | Desvio-padrão | 1.269.550,18 | 993.086,04 | 984.910,32 |
| RT | Média | 295.461,98 | 326.319,02 | 272.871,43 |
| | Desvio-padrão | 166.864,79 | 210.877,06 | 180.583,02 |
| FPM | Média | 4.708.494,72 | 3.979.274,40 | 4.147.107,94 |
| | Desvio-padrão | 223.785,97 | 161.366,38 | 226.685,05 |
| OTC | Média | 3.596.287,64 | 3.329.167,53 | 2.886.324,61 |
| | Desvio-padrão | 1.132.608,78 | 796.390,24 | 752.616,84 |

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, 2008.

No tocante à Receita Corrente média do estrato III, a análise para os municípios dos três estados da região Sul mostra que as receitas correntes dos municípios do Paraná são superiores à média dos municípios catarinenses e gaúchos. Assim, o desvio-padrão da RC dos municípios paranaenses (R\$ 1.269.550,18) apresenta maior variação quando comparado aos municípios de Santa Catarina (R\$ 993.086,04) e do Rio Grande do Sul (984.910,32).

No caso da Receita Tributária, no estrato III, os municípios de Santa Catarina detêm a maior média de arrecadação (R\$ 326.319,02) e o maior desvio-padrão (R\$ 210.877,06) em relação aos municípios paranaenses e gaúchos. Dos 115 municípios catarinenses que compõem o estrato III, Passo de Torres detém a maior RT (1,80%), e Entre Rio a menor arrecadação (0,23%) dessa rubrica. Por sua vez, os municípios paranaenses apresentam uma RT média intermediária (segundo lugar no ranking) e dispersão em relação à RT próxima às observadas para os municípios de Santa Catarina, com o município de Califórnia detendo a maior RT (1,80%) do estrato III, e Pinhal de São Bento apenas 0,10%. No estrato III a menor média de arrecadação da RT ficou com os municípios do Rio Grande do Sul, no entanto, os municípios gaúchos apresentam maior heterogeneidade e/ou variação entre 2,11% (Cotiporã) e 0,11% (Lajeado do Bugre).

Em relação ao FPM, na Tabela 4, fica evidente a importância dessa fonte de arrecadação para as pequenas cidades. Para os municípios que compõem o estrato III (menor arrecadação), o FPM destaca-se como a segunda maior fonte de renda nas três UFs em tela, superando OTC e a RT. Os municípios do Paraná (R\$ 4.708.494,72) tiveram maior média de repasse transferido pela União, seguido pelos municípios do RS (R\$ 4.147.107,94) e SC (R\$ 3.979.274,40). No entanto, a maior dispersão em relação à média observa-se para os municípios do Rio Grande do Sul (R\$ 226.685,05) e os paranaenses (R\$ 223.785,97), com os municípios catarinenses (R\$ 161.366,38) tendo o menor desvio.

No que diz respeito às Outras Transferências Constitucionais, esta variável apresenta dinâmica semelhante à observada para as demais, ao apresentar valores médios de arrecadação diferenciados entre os municípios das três UFs em questão. Os municípios do Paraná (R\$ 4.708.494,72), no estrato III, assim como o observado nos demais estratos, detêm a maior média de arrecadação de OTC, acompanhado por SC (R\$ 3.329.167,53) e o RS (R\$ 2.886.324,61). O desvio-padrão em relação à média das OTC encontra-se elevado, principalmente entre os municípios paranaenses, e bem próximos entre os municípios de SC e do RS.

6. Avaliação Econométrica dos Dados

Esse tópico é destinado à apresentação e discussão dos resultados do modelo de regressão estimados para cada estrato considerado no estudo. Quanto à significância, verifica-se que todas as variáveis explicativas foram estatisticamente significativas a 1% de probabilidade nas unidades estaduais analisadas nos três estratos, conforme se observa nas Tabelas 5, 6 e 7.

O coeficiente de determinação múltipla indicou que as variáveis consideradas no estudo explicam 97% das variações ocorridas na receita corrente dos municípios paranaenses e 99% das variações da RC dos municípios catarinenses e gaúchos pertencentes ao primeiro estrato.

Tabela – 5. Resultado da Regressão Múltipla (log-log) para a Receita Corrente dos Municípios do Estrato I

| | PR | | SC | | RS | |
|-------------------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | <i>Coeficiente</i> | <i>p-valor</i> | <i>Coeficiente</i> | <i>p-valor</i> | <i>Coeficiente</i> | <i>p-valor</i> |
| Intercepto | 1,29716 | 0,01932 | 0,983953 | 0,00774 | 1,06592 | <0,00001 |
| RT | 0,166981 | <0,00001 | 0,255695 | <0,00001 | 0,165657 | <0,00001 |
| FPM | 0,261828 | 0,00003 | 0,21273 | <0,00001 | 0,218576 | <0,00001 |
| OTC | 0,56128 | <0,00001 | 0,547096 | <0,00001 | 0,617112 | <0,00001 |
| Nº de observações | | 114 | | 87 | | 148 |
| R ² ajustado | | 0,97 | | 0,99 | | 0,99 |
| p-value global | | 8,89E-92 | | 3,61E-95 | | 2,00E-151 |

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, 2008.

Dentre os componentes da RC, verifica-se que a variável OTC exerce a maior influência sobre a receita corrente nos municípios sulistas com maior RC. Nesse sentido, o acréscimo de um ponto percentual na RC dos municípios paranaenses pertencentes ao estrato I, 0,56, é proveniente de OTC. No caso dos municípios catarinenses e gaúchos, a cada variação de um ponto percentual na RC, a variável OTC responde por 0,54 e 0,61, respectivamente. Resultados similares de elevado nível de participação de outras transferências constitucionais na receita corrente foram encontrados para municípios da região Nordeste nos estudos desenvolvidos por Silva Filho et al. (2010a, 2010b).

Seguindo o mesmo raciocínio, a variável FPM é responsável por 0,26; 0,21 e 0,22, respectivamente, para o aumento de um ponto percentual na RC dos municípios dos estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.

Tabela – 6: Resultado da Regressão Múltipla (log-log) para a Receita Corrente dos Municípios do Estrato II

| | PR | | SC | | RS | |
|-------------------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | <i>Coeficiente</i> | <i>p-valor</i> | <i>Coeficiente</i> | <i>p-valor</i> | <i>Coeficiente</i> | <i>p-valor</i> |
| Intercepto | 1,70964 | <0,00001 | 1,37971 | <0,00001 | 2,81844 | <0,00001 |
| RT | 0,0926 | <0,00001 | 0,0893075 | <0,00001 | 0,0615699 | <0,00001 |
| FPM | 0,413762 | <0,00001 | 0,345159 | <0,00001 | 0,347108 | <0,00001 |
| OTC | 0,449412 | <0,00001 | 0,539904 | <0,00001 | 0,471887 | <0,00001 |
| Nº de observações | | 114 | | 87 | | 148 |
| R ² ajustado | | 0,96462 | | 0,977194 | | 0,927281 |
| p-value global | | 2,85E-80 | | 1,20E-68 | | 2,30E-82 |

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, 2008.

No estrato II, constata-se que a maior representatividade na RC continua sendo a variável OTC, para os municípios das três UFs em estudo, porém com uma contribuição menor do que no estrato I. A variável FPM, por sua vez, assume maior atuação para os municípios que compõem esse estrato. Em contrapartida, as receitas tributárias respondem apenas por 0,09, 0,08 e 0,06, para a variação de um ponto percentual na RC dos municípios, respectivamente, do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, pertencentes ao segundo estrato.

Diferentemente do observado nos estratos I e II, no estrato III (municípios com menor arrecadação), a maior representatividade na RC nos municípios da região Sul advém do FPM. Para a variação de um ponto percentual no FPM, esta variável responde por 0,64, 0,51 e 0,45 da RC dos municípios do RS, SC e PR, respectivamente. A Variável OTC apresenta a segunda maior contribuição na RC. A variação de um ponto percentual na OTC dos municípios de SC, PR e RS, contribui com 0,42, 0,37 e 0,34 na RC, respectivamente. Assim, a RT é a variável que apresenta menor contribuição com as RC municipais. Uma variação de 1% na RT (mantendo o resto constante) corresponde em média a um aumento na RC de apenas 0,05% para os municípios de SC, e de 0,04% para os municípios do RS e do PR.

Tabela – 7: Resultado da Regressão Múltipla (log-log) para a Receita Corrente dos Municípios do Estrato III

| | PR | | SC | | RS | |
|-------------------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | <i>Coeficiente</i> | <i>p-valor</i> | <i>Coeficiente</i> | <i>p-valor</i> | <i>Coeficiente</i> | <i>p-valor</i> |
| Intercepto | 2,72119 | 0,00047 | 1,02007 | 0,08216 | 0,303895 | 0,3352 |
| RT | 0,0466468 | <0,00001 | 0,0504798 | <0,00001 | 0,0496831 | <0,00001 |
| FPM | 0,455653 | <0,00001 | 0,516986 | <0,00001 | 0,641674 | <0,00001 |
| OTC | 0,378207 | <0,00001 | 0,425394 | <0,00001 | 0,348338 | <0,00001 |
| Nº de observações | 151 | | 115 | | 197 | |
| R ² ajustado | 0,957203 | | 0,967661 | | 0,960468 | |
| p-value global | 5,50E-101 | | 3,70E-83 | | 9,90E-136 | |

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, 2008.

Em suma, os resultados para o estrato III são estatisticamente significativos. O coeficiente de determinação aponta que a variação total da variável dependente (**RC**) é explicada 96% pela variação das variáveis independentes (RT, FPM e OTC) nos municípios de SC e do RS, e 95% para os municípios do PR, demonstrando a eficiência ou precisão dos estimadores.

7. Considerações Finais

Este trabalho teve como objetivo principal analisar o nível de participação dos componentes das Receitas Correntes (RC) municipais nos três estados da região Sul do Brasil. Nesse estudo os componentes das Receitas Correntes utilizados foram a Receita Tributária, o Fundo de Participação dos Municípios e Outras Transferências Constitucionais. Para cumprir os objetivos propostos procurou-se fazer uma breve revisão teórica e empírica de estudos sobre o descentralismo fiscal no Brasil, seguido da elaboração de indicadores da Capacidade de Arrecadação Própria (CAP) e do Grau de Dependência (GD) dos municípios em estudo. A participação de cada um dos componentes das receitas municipais foi feito por meio de análise econométrica, utilizando-se o modelo de regressão múltipla do tipo log-log,

O presente trabalho evidenciou, nos municípios dos três estados da região Sul, que aqueles localizados nos estratos II e III, notadamente os municípios paranaenses, têm Capacidade de Arrecadação Própria baixa e, conseqüentemente, elevado Grau de Dependência financeira de transferências da União para manterem suas Receitas Correntes.

O estudo mostra o “peso” e/ou participação diferenciada das transferências governamentais na Receita Corrente. Nesse sentido, os municípios localizados no estrato I, têm na rubrica Outras Transferências Governamentais a sua maior fonte de Receita Corrente, seguida das Receitas Tributária, com o Fundo de Participação dos Municípios apresentando menor grau de dependência. No estrato II, Outras Transferências Governamentais ainda se mantêm como a principal fonte de Receita Corrente. Porém, o Fundo de Participação dos Municípios vem logo em seguida, destacando-se como a segunda maior fonte de Receita Corrente. Para os municípios que se localizam no estrato III (menores receitas correntes), a dinâmica modifica-se completamente, a modalidade de transferência FPM é a que mais contribui com as Receita Corrente nos municípios do PR, RS e SC, respectivamente, nessa ordem.

Conforme a metodologia utilizada, no atual sistema de transferências brasileiro, existe uma associação negativo-inversa entre o FPM e as RT e OTC, e entre o estrato I e os estratos II e III. Na verdade, constata-se elevado grau de dependência do FPM, sobretudo, nos municípios de pequeno porte, dado o seu baixo nível da Capacidade de Arrecadação Própria.

De acordo com avaliação econométrica dos dados, as variáveis explicativas utilizadas no modelo de regressão para cada estrato mostraram-se significativas, com o Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentando Capacidade de Arrecadação Própria (baixo) e Grau de Dependência (alto) bem semelhantes. Desta forma, faz-se necessário aumentar a Capacidade de Arrecadação Própria dos municípios, a partir de políticas de arrecadação e implementação de novas fontes de receitas nas unidades municipais.

Em suma, fica claro o elevado nível de dependência das Transferências Federais nos municípios dos estados da Região Sul. Assim, as receitas municipais dos estados examinados necessitam em grande medida de recursos de outras esferas de governo, demonstrando uma capacidade alocativa em linhas gerais substancialmente tênues, ratificando as idéias de Maia Gomes e Macdowell (1995), que apresentam uma preocupação considerável acerca da proliferação municipal, já que tais aspectos congruentes com os dados dessa pesquisa podem pôr em cheque a federação brasileira, ainda que as entidades municipais de estados como os aqui observados sejam dependentes de recursos de instâncias de maior amplitude para financiar suas despesas na forma de políticas públicas.

Recomenda-se que estudos posteriores incorporem análises sobre as despesas de entidades municipais, para confrontar a situação orçamentária das entidades federativas. Além disso, sugere-se que tais trabalhos possam ampliar a série de tempo da pesquisa, assim como a expansão do

número de unidades da federação a serem examinadas, especialmente com características socioeconômicas distintas da região Sul, como é o caso da região Nordeste.

Por fim, a contribuição aqui alcançada é, um primeiro passo, ainda sutil, mas que pode contribuir com esta linha de investigação significativamente repleta de aspectos a serem considerados.

8. Referências Bibliográficas

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. **A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.** Cadernos Adenauer. São Paulo: 2000.

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

BREMAEKER, F. E. J. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001.** Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Série Estudos Especiais, n. 20. Rio de Janeiro: 2001.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros.** 1995.

GUJARATI, D. N. **Econometria Básica.** 4 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

JOHNSTON, J.; DINARDO, J. **Métodos econométricos.** Mc Graw-Hill, 2001.

PINHEIRO, T. C. Hierarquia urbana e situação fiscal dos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v.3, n.1, p. 107-127, 2009.

REZENDE, F. **Finanças Públicas.** 2.ed. São Paulo: ATLAS, 2001.

RIANE, F. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA FILHO, L. A.; SILVA, Y. C. L. E; SILVA, A. O. F.; SILVA, W. G. Considerações sobre receitas municipais em estados do Nordeste brasileiro: uma análise comparativa referente ao comportamento da arrecadação dos municípios baianos, cearenses e piauienses, no ano de 2007. In: Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento Regional do Nordeste, 2009, Recife - PE. Seminário Internacional Celso Furtado, 2009.

_____; QUEIROZ, S. N. de.; SILVA, W. G.; SILVA, A. O. F. Receitas Correntes em Municípios Cearenses: Autonomia ou Dependência? In: VI Encontro de Economia do Ceará em Debate, 2010, Fortaleza. VI Encontro de Economia do Ceará em Debate, 2010a.

_____; SILVA, W. G.; SILVA, A. O. F. Componentes das Receitas Correntes Municipais: Análise Empírica para os Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco -

2008. In: I Encontro de Economia do Espírito Santo, 2010, Vitória. O Espírito Santo e a Retomada do Crescimento, 2010b.