



Desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros.

Willson Gerigk

UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná
wgerigk@unicentro.br

Flávio Ribeiro

UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná
flavioribeiro@unicentro.br

Alessandro Lepchak

UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná
lepcnak@gmail.com

Recebimento:

27/11/2018

Aprovação:

01/08/2019

**Editor responsável pela
aprovão do artigo:**

Dr. Flaviano Costa

**Editor responsável pela edição do
artigo:**

Dra. Nayane Thays Kespi Musial

Avaliado pelo sistema:

Double Blind Review

A reprodução dos artigos, total ou parcial,
pode ser feita desde que citada a fonte.

Resumo

O estudo teve por objetivo analisar o desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros, considerando a composição das receitas e despesas e os repasses intergovernamentais. O estudo contou com 16.356 observações entre os anos de 1999 e 2012. Os pequenos municípios brasileiros apresentam-se totalmente dependentes dos repasses realizados pela União e estados com percentuais correspondentes a aproximadamente 74% de suas receitas. A despesa com pessoal e as demais despesas correntes correspondem em média a 85% dos gastos totais. Apesar da dependência intergovernamental, os pequenos municípios, a partir do ano de 2008, conseguiram gerir um superávit com um comportamento estável quando comparados aos anos iniciais da série, tal situação indica que certo equilíbrio entre os valores arrecadados e as aplicações dos gastos municipais. Conclui-se que a dependência intergovernamental é elevada e que os municípios necessitariam de outras fontes próprias de receitas para alcançarem maior autonomia e independência em sua gestão financeira.

Palavras-chave: Municípios. Federalismo Fiscal. Pequenos Municípios. Finanças Municipais.



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CONTABILIDADE
MESTRADO E DOUTORADO

DOI:

<http://dx.doi.org/10.5380/rcc.v11i1.63014>

FISCAL PERFORMANCE OF SMALL BRAZILIAN MUNICIPALITIES

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the fiscal performance of small Brazilian municipalities, considering the composition of revenues and expenses and intergovernmental transfers. The study had 16,356 observations between 1999 and 2012. The small Brazilian municipalities are totally dependent on the transfers made by the Federal Government and states with percentages corresponding to approximately 74% of their revenues. Personnel expenses and other current expenses correspond on average to 85% of total expenses. Despite the intergovernmental dependence, the small municipalities, as of 2008, were able to manage a surplus with a stable behavior when compared to the initial years of the series, this situation indicates that a certain balance between the values collected and the applications of the municipal expenses. It is concluded that intergovernmental dependence is high and that municipalities would need other sources of income to achieve greater autonomy and independence in their financial management.

Keywords: Municipalities, Fiscal Federalism, Small Municipalities, Municipal Finance.

1 Introdução

Esta pesquisa trata do desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros por meio de análise detalhada de suas receitas e despesas. O estudo contempla as transferências intergovernamentais e versa sobre temas contemporâneos como a centralização fiscal e tributária moldadas pelo federalismo no Brasil. A principal função do estado é prover à população bem-estar, tendo o interesse coletivo como foco e a maximização das externalidades (Rezende, Slomski, & Corrar, 2005, Scarpin & Slomski, 2007). Para tanto, União, Estados e Municípios necessitam de recursos financeiros, suas principais fontes de financiamento são as receitas de tributos e as de transferências intergovernamentais, no caso dos municípios (Andrade, 2013, Santos, 2015).

A centralização financeira relacionada à arrecadação fiscal instituída pela reforma dos anos 60 concentrou os principais tributos no governo federal. Mesmo com a ampliação do volume de receitas aos municípios, por meio de transferências, estas estavam sujeitas a estritos controles da Federação. Esta forma moldou uma das principais características institucionais do sistema político brasileiro, sua centralização financeira e administrativa concluída com a promulgação da Constituição Federal em 1988 (Arretche, 1999).

Para Varela, Martins, & Favero (2010) a principal desvantagem do federalismo brasileiro é a heterogeneidade social e econômica dentro das regiões, também, presente nos estados e municípios. O federalismo em si proporciona nuances práticas com relação à arrecadação e aplicação dos recursos arrecadados, suas perspectivas são objetos de pesquisas contemporâneas.

As políticas de tributação e gastos em seis cidades da Argentina e do México foram pesquisadas por Smith e Revell (2016), analisaram as condições locais de cada cidade, eleições e as transferências de recursos e as receitas próprias das cidades, constataram grandes desequilíbrios causados pela descentralização administrativa.

Em outros países, também, se percebe a preocupação com a arrecadação e a referida aplicação dos recursos por meio de repasses. Exemplos são os trabalhos de Casado-Asensio e Steurer (2016) que compararam a descentralização de decisões relacionadas a gastos e as metas ambientais na Áustria e na Suíça, os resultados indicaram que mesmo alguns governos locais atingindo as metas estabelecidas pelo governo nacional, tal resultado não foi unânime em todas as regiões, exigindo cautela na generalização dos resultados.

Na Índia constata-se que o governo central mantém repasses a níveis constantes para as regiões de modo que há um problema com relação à migração populacional interna. Alguns estados indianos mantêm barreiras à migração interna, pois não há aumentos de repasse das receitas associados a quantidade de habitantes, a não ser que

o governador esteja alinhado ao partido do primeiro-ministro (Bhavnani & Lacina, 2017). Rowland (2001) apresenta situação contrária no México e na Bolívia, países em que a concentração populacional nas regiões é referência para os repasses intergovernamentais.

Inúmeros estudos estão pautados sobre o tema federalismo e abordam questões como a centralização da arrecadação tributária, as transferências intergovernamentais e a aplicação dos recursos públicos, no mundo têm-se exemplos na Rússia (Alexeev & Kurlyandskaya, 2003) na Bélgica (Arnold & Stademann-Steffen, 2017), na Bolívia e no México (Rowland, 2001) e na Suíça (Fleiner, 2002). No Brasil destacam-se as pesquisas de (Arretche, 1999; Arretche, 2004; Varela et al., 2010; Santos, 2015), que trataram da relação entre as transferências intergovernamentais e os gastos locais.

A presente pesquisa, com base no federalismo decorrente da CF de 1988, concentra-se nos municípios brasileiros com população até 5 mil habitantes (pequenos municípios), que não têm a mesma concentração econômica e oferta de serviços dos grandes centros e dependem financeiramente das regras constitucionais de transferências de recursos.

Diante da realidade enfrentada pelos municípios brasileiros, da centralização da arrecadação tributária e dos repasses governamentais o presente estudo tem por objetivo analisar o desempenho fiscal dos municípios brasileiros com população até 5 mil habitantes, entre os anos de 1999 a 2012, considerando a composição das receitas e despesas locais. O estudo justifica-se pela relevância nacional e internacional apresentada com relação ao federalismo e centralização tributária e fiscal e, ainda, por contemplar os pequenos municípios brasileiros que carecem de recursos a fim de enfrentar problemas recorrentes como o isolamento e a precariedade social.

2 Referencial Teórico

A fundamentação teórica da presente pesquisa aborda os conceitos sobre o federalismo brasileiros após a Constituinte de 1988, as regras do federalismo fiscal vigente e o relacionamento de tais regras com os entes municipais.

2.1 Federalismo brasileiro e os municípios pós-1988

Para Coser (2008), a definição contemporânea de federalismo o apresenta como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais. O federalismo é normalmente definido como uma forma de governo pela qual vários estados se reúnem numa só nação, sob determinado regime de governo, como, por exemplo, presidencialismo ou parlamentarismo. O federalismo é um sistema e uma forma de governo porque promove a divisão territorial do governo em dois, União e estados, ou em três níveis, incluindo os municípios (Souza, 2008).

As federações contemporâneas são descritas por um dos dois modelos de tipologia baseada na natureza das relações intergovernamentais: o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo. No federalismo centralizado, o governo central determina os rumos das questões subnacionais por controlar os recursos financeiros e o processo de decisão. Os governos subnacionais se transformam em agentes administrativos do governo nacional. Por outro lado, o federalismo cooperativo é caracterizado por formas de ação conjuntas entre as esferas de governo, sendo que as unidades subnacionais têm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (Almeida, 2005).

No entendimento de Souza (2008) a existência de estados federais com três esferas de governo, fenômeno que surgiu mais recentemente em países que reescreveram suas constituições, toma ainda mais clara a necessidade do uso dos conceitos de relações intergovernamentais e de descentralização. Esses conceitos permitem analisar de forma mais acurada as esferas locais dos estados federais, onde os municípios são reconhecidos como entes que compõem a federação, embora fora do alcance das teorias do federalismo por considerarem que a divisão de autoridade ocorre em apenas dois níveis, o federal e o estadual.

Para Almeida & Carneiro (2003) a descentralização promovida no Brasil pela CF de 1988 seguiu uma tendência observada nas democracias ocidentais, as quais objetivavam aproximar o governo dos cidadãos por meio dos governos locais. Como o país passava por um período de transição do regime ditatorial para o democrático, essas tendências influenciaram as novas regras constitucionais e, também, foram vistas com uma resposta à centralização extrema de recursos e da capacidade de decisão no período militar. Segundo Souza (2002), a descentralização ainda prometeu tornar os governos mais eficientes e acessíveis às demandas dos cidadãos locais.

A partir de 1988, o federalismo brasileiro adotou o modelo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjuntas entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm autonomia decisória em relação à forma de arrecadação de seus tributos (como a definição de alíquotas, e.g.), mas, a instituição de novos tributos, ainda, depende de autorização constitucional. Além disso, combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma nas instâncias subnacionais, descentralização de recursos e a transferência de responsabilidade para as esferas de governo estaduais e municipais, responsáveis por executar e gerir políticas e programas definidos no nível federal (Almeida, 2005).

O processo de descentralização decorrente desse novo arranjo institucional teve como um de seus principais pontos o tratamento dispensado aos municípios, que passaram a contar com mais recursos, por meio de transferências constitucionais e da ampliação da capacidade tributária local. Os municípios foram elevados ao status de atores essenciais no processo de descentralização e execução das políticas públicas brasileiras, como nas áreas de educação e saúde (Almeida & Carneiro, 2003, Arretche, 2004 e Souza, 2005).

Segundo Almeida (2005), supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciarem as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção. Assim, quando os municípios são dotados de autonomia administrativa, financeira e política, estariam em condições de cumprir com a missão de atender as necessidades e anseios da população, pelo fato de estarem mais próximos de seus problemas e, consequentemente, das soluções. Para Cavalcante (2012), além da maior proximidade com a população local, outro fator central, no caso brasileiro, para a opção de executar políticas públicas por meio dos municípios, é a magnitude do território nacional.

O federalismo brasileiro posterior à redemocratização apresenta duas tendências que precisam ser abordadas. A primeira refere-se aos novos papéis entre os níveis de governo. Elas mudaram a forma como as políticas públicas e a própria política passaram a ser conduzidas, devido à importância dos entes subnacionais em relação às suas próprias finanças e de suas capacidades de proverem serviços sociais (Souza, 2001)

A segunda refere-se à elevação do poder político das elites subnacionais, decorrente da descentralização política e financeira. Assim, o governo federal passou a necessitar do apoio político subnacional para implantar reformas e políticas públicas. Com isso, uma nova relação de forças emergiu da redemocratização, da descentralização e do federalismo, marcada pelo poder difuso e pela fragmentação, principais características do sistema político brasileiro (Souza, 2001)

Souza (2005) argumenta que os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho claramente compartilhada entre os entes federativos, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que competitivo. Entretanto, o objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

Diante da autonomia política, administrativa, financeira e orçamentária alcançada pelos municípios na CF de 1988, esperava-se que suas atuações buscassem prover as necessidades da população local em consonância com as regras constitucionais que passam a determinar que as políticas públicas, a partir de então, se caracterizassem pela universalidade e tratamento igualitário de suas ofertas, especialmente, nas áreas sociais. Todavia, conforme relatado por Medeiros (2001) no início dos anos 1990 a descentralização das políticas públicas promovidas em prol dos entes subnacionais caracterizou-se por vazios institucionais em determinados setores e superposições em outros. Passou-se a privilegiar ações assistenciais fragmentadas que favoreciam o fisiologismo e o clientelismo.

Diante dos resultados quanto à provisão e à oferta de políticas e serviços públicos aos cidadãos, nos primeiros anos da década de 1990, a União para reverter tal situação passou a regular as políticas públicas e as decisões de gastos, principalmente dos municípios (Arretche, 2009 e 2012). Ressalte-se que a única exigência de aplicação de recursos estabelecida pela CF de 1988 envolvia a educação: a União deveria destinar 18% das receitas de impostos, enquanto estados e municípios destinariam 25%. Para Arretche (2012, p. 22), o objetivo da regulação federal foi “[...] retirar da esfera das negociações políticas particularistas os recursos necessários à provisão de serviços públicos essenciais”.

No caso brasileiro, segundo Arretche (2012), a regulação federal tem papel central sobre as prioridades de gastos nos municípios, imprimindo-lhes um padrão previsível. Em primeiro lugar, pelas transferências constitucionais (federais e estaduais) serem a principal fonte de receita para a maioria dos entes locais e não dependerem de negociações políticas ou de alinhamento partidário para serem realizadas. Em segundo, as transferências condicionadas universais, como as da área de saúde, configuram-se como a segunda principal fonte de receita municipal e não estão sujeitas a negociações particularistas. São orientadas a produzir incentivos para alinhar as prioridades dos governos locais às prioridades da agenda política federal. Terceiro, as políticas reguladas pelo governo federal têm alta prioridade e baixa desigualdade horizontal e as não reguladas, por seu turno, apresentam baixa prioridade e alta desigualdade horizontal.

2.2 Federalismo fiscal brasileiro e os entes públicos locais

O federalismo fiscal, para Rezende (2010), em qualquer regime federativo, trata da forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados, de modo que todos disponham de recursos financeiros suficientes para cumprirem suas responsabilidades.

Os aspectos relativos às questões de natureza fiscal e tributária representam uma importante dimensão das disputas entre os níveis de governo. A autoridade sobre recursos tributários e/ou fiscais determina o grau de autonomia que os governos têm para efetivar suas políticas públicas. A falta de autonomia para obter recursos financeiros suficientes, para atender às demandas dos cidadãos, condiciona os governos, especialmente os subnacionais, a incorporarem as orientações políticas do nível de governo que controla tais recursos. Assim, quanto maior a autoridade de determinado ente público sobre a captação dos recursos tributários, maiores são suas condições para definir com autonomia suas próprias agendas de governo (Arretche, 2005).

No caso dos municípios brasileiros, especialmente os de menor porte populacional, os entes públicos superiores (União e estados) atuam com agentes arrecadadores dos entes locais, partilhando suas receitas tributárias ou compensando perdas de arrecadações decorrentes de regras de incentivo à produção/exportação. Com as normas tributárias vigentes os municípios têm suas atuações condicionadas pelas regras impostas, principalmente, pelo governo federal, devido ao fato de que são dependentes das transferências constitucionais e a aplicação de tais recursos sofre o impacto da regulação superior.

A CF de 1988, em termos das relações fiscais e intergovernamentais, devolveu autonomia administrativa aos governos subnacionais e determinou uma nova redistribuição funcional de responsabilidades. Além disso, instituiu um novo regime de atribuições tributárias no qual os estados e municípios receberam não apenas novos poderes de tributação, mas conseguiram, também, assegurar uma parcela maior das receitas tributárias federais (Melo, 2005). Para Arretche (2005), a partir da redemocratização, os estados e os municípios passaram a ter ampla autonomia para definir a legislação tributária de seus próprios impostos, prerrogativa que era limitada desde a Constituição de 1934.

Quanto aos impostos de taxação exclusiva, manteve o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) sob a competência dos estados. A diferença em relação à regulação anterior foi que, a partir de 1988, passaram a integrar a base de tributação do ICMS a energia elétrica, os produtos minerais, os combustíveis e lubrificantes e os serviços de telecomunicações, além da necessidade de se destinar 25% de sua arrecadação aos municípios (Arretche, 2005; Serra & Afonso, 1999).

O processo de descentralização fiscal, para Serra e Afonso (1999, p.6-7), “[...] é entendido como aumento relativo dos recursos financeiros postos à disposição dos estados e municípios, vis-a-vis à União”. O arranjo atual, instituído na Constituição de 1946, ampara-se principalmente nas transferências constitucionais, pelas quais a União opera como arrecadadora substituta para estados e municípios, e os estados para seus respectivos municípios (Varsano, 1996). Segundo Arretche (2005, p. 80) a barganha tributária, na Constituinte de 1988, “[...] concentrou-se nas transferências fiscais à medida que consolidou o regime de repartição de receitas”.

Com isso, as transferências constitucionais da União para os estados e os municípios, por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formados por percentuais sobre a arrecadação que a União efetiva sobre o imposto de renda (IR) e sobre o imposto sobre produtos industrializado (IPI), foi mantida e seus percentuais aumentados. Em 1967, para ambos os fundos a alíquota era de 10%. Em 1969, o percentual dos dois fundos passou a ser de 5%, voltando a 10% somente em 1981. Com a CF de 1988, o FPE passou a 14% e o FPM a 17%. Os percentuais foram novamente incrementados em 1993, passando a 21,5% e 22,5%, respectivamente. A última alteração ocorreu em 2007, passando o FPM a 23,5%, sem alterar o FPE (MF/STN, 2013).

No regime militar, devido a União ser a principal arrecadadora de receitas, as transferências constitucionais eram vinculadas a despesas pré-definidas. A partir de meados de 1970 ocorreu uma progressiva desvinculação das receitas de estados e municípios. Com isso, em 1982 a vinculação constitucional de gastos dos municípios reduzia-se a obrigatoriedade de aplicar 20% de suas receitas na educação. A tendência em torno da autonomia dos entes públicos sobre a aplicação de suas receitas foi ratificada na CF de 1988. Assim, as transferências constitucionais e as decorrentes da capacidade tributária poderiam ser aplicadas de modo praticamente livre pelos governos subnacionais. A única exceção foi feita à educação, cuja aplicação mínima passou a ser de 25% das receitas de impostos e originárias de impostos, como é o caso das transferências constitucionais (Arretche, 2005; Souza, 2005).

O Quadro 1 sintetiza a estrutura das receitas dos municípios brasileiros decorrentes da CF de 1988. Evidencia-se que a capacidade tributária própria dos governos locais foi ampliada diante da legalização da cobrança da contribuição para o custeio da iluminação pública. Porém, é inegável, no caso dos municípios, que a figura central dessa estrutura financeira são as transferências constitucionais, em que a União e os estados agem como agentes arrecadadores dos municípios, repassando-lhes parte de suas receitas ou compensando-lhes possíveis perdas de arrecadações por meio de auxílios financeiros.

A descentralização financeira vem beneficiando mais os municípios do que os estados (Souza, 2005). Entretanto, a ampliação do volume de receitas à disposição dos entes municipais tem sido acompanhada pelo aumento de regulamentação sobre tais recursos. Essas normas, em muitos casos, determinam os montantes mínimos que devem ser aplicados em algumas áreas de atuação governamental, como é o caso da educação, que é, sem dúvida, a mais regulamentada.

Quadro 1: Estrutura das Finanças Públicas Municipais – Impostos e Transferências Constitucionais

Fonte	Impostos e Transferências Constitucionais
Tributação Própria	ISSQN IPTU ITBI Taxes Contribuição de melhoria Contribuição para o custeio da iluminação pública (EC nº 39/2002)
Transferências Federais	FPM – 23,5% do IR e do IPI Transf. LC-87/96 (ICMS Desoneração) Cota ITR – 50% ou 100% Transf. do FEX – 25% aos municípios Transf. IOF-Ouro – 70% aos municípios <i>Royalties e Compensações Financeiras</i>

Fonte	Impostos e Transferências Constitucionais
Transferências Estaduais	Cota do ICMS – 25% Cota do IPVA – 50% Cota IPI-Exportação – 25% CIDE – Combustível
Transferências Multigovernamentais	Fundef – 15% (EC nº 14/1996) Fundeb – 20% (EC nº 53/2006)

Fonte: BRASIL (1988); ANEEL (2005); TCU (2008); MF/STN (2013; 2014a; 2014b; 2014c; 2014d; 2014e; 2014f; 2014g).

Nessa área, inclusive, houve inovação quanto às transferências, criou-se, por meio do Fundef/Fundeb, a “multigovernamental”, em que municípios, estados e a União constituem um fundo financeiro no âmbito de cada estado, que posteriormente é redistribuído aos entes subnacionais levando em conta o número de alunos matriculados em cada rede de Ensino Fundamental. Na maioria dos casos os fundos são compostos por recursos dos estados e de seus respectivos municípios (20% sobre as receitas originárias de impostos), mais a complementação mínima de 10% da União sobre os valores retidos pelos dois outros entes públicos, ou seja, os próprios entes subnacionais sustentam a política educacional, por sua vez regulada pelo governo federal. O Fundef/Fundeb é um exemplo clássico da interferência federal sobre os gastos subnacionais, pois utiliza os próprios recursos dos estados e dos municípios para universalizar a política educacional, além de disciplinar qual tipo de gasto deve ser priorizado, no caso, o salário dos professores em efetivo exercício do magistério.

Segundo Arretche (2005), as características mais preponderantes do federalismo fiscal brasileiro são: (i) a descentralização de receitas, seja por meio da autoridade de tributar, seja pela garantia de transferências constitucionais; (ii) a centralização de arrecadação no governo federal, devido ao seu papel de principal agente arrecadador e (iii) de centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, limitando-se a autonomia dos governos subnacionais para a regulamentação da cobrança de impostos e do destino do gasto.

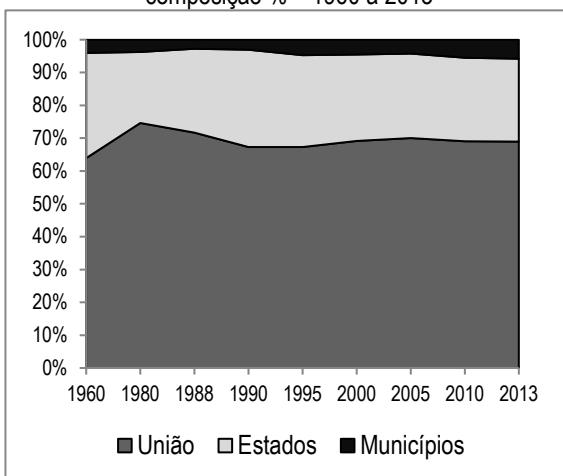
A Tabela 1 e as Figuras 1 e 2 apresentam a evolução da carga tributária brasileira e sua distribuição entre os três níveis de governo. Evidenciam-se as receitas arrecadadas correspondentes à capacidade tributária de cada ente público e as receitas disponíveis, que contemplam, além das tributárias, as decorrentes das transferências constitucionais. É possível verificar os efeitos das regras de partilha das receitas tributárias entre os níveis de governo que compõem o federalismo fiscal brasileiro.

Tabela 1: Carga Tributária e Distribuição das Receitas Tributárias entre os Níveis de Governo – 1960 a 2013

Ano	Carga Tributária sobre o PIB	Receitas Arrecadadas				Receitas Disponíveis					
		União		Estados		Municípios		União		Estados	
		% PIB	% AT	% PIB	% AT	% PIB	% AT	% PIB	% AT	% PIB	% AT
1960	17,42	11,14	63,95	5,58	32,05	0,70	4,01	10,36	59,44	6,05	34,75
1980	24,52	18,31	74,67	5,31	21,65	0,90	3,69	16,71	68,16	5,70	23,27
1988	22,43	16,08	71,68	5,74	25,58	0,61	2,74	13,48	60,09	5,97	26,61
1990	30,51	20,53	67,30	9,04	29,62	0,94	3,08	17,42	57,12	8,55	28,04
1995	29,74	20,01	67,29	8,34	28,04	1,39	4,67	16,77	56,38	8,20	27,59
2000	32,55	22,52	69,19	8,56	26,29	1,47	4,52	18,94	58,18	7,95	24,43
2005	37,37	26,18	70,04	9,62	25,75	1,57	4,20	21,64	57,89	9,63	25,75
2010	33,53	23,15	69,03	8,53	25,46	1,85	5,52	19,41	57,90	8,14	24,29
2013	35,95	24,78	68,92	9,09	25,29	2,08	5,79	20,86	58,01	8,64	24,02
											6,46
											17,97

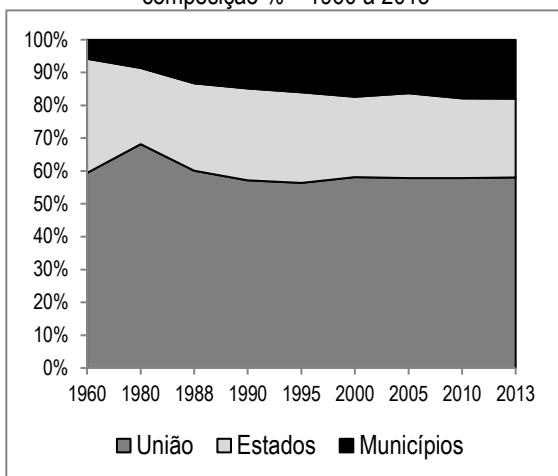
Fonte: Afonso (2007) para os anos de 1960, 1980 e 1988 e MF/SRF (1996; 2000; 2005; 2006; 2011; 2014) para os demais. AT = Arrecadação total.

Figura 1: Receitas arrecadadas por nível de governo – composição % – 1960 a 2013



Fonte: Afonso (2007) para os anos de 1960, 1980 e 1988 e MF/SRF (1996; 2000; 2005; 2006; 2011; 2014) para os demais.

Figura 2: Receitas disponíveis por nível de governo – composição % – 1960 a 2013



Fonte: Afonso (2007) para os anos de 1960, 1980 e 1988 e MF/SRF (1996; 2000; 2005; 2006; 2011; 2014) para os demais.

Os dados da Tabela 1 e da Figura 1 mostram a distribuição da arrecadação tributária brasileira entre os três níveis de governo. A União, que em 1960 arrecadou quase 64% de tudo o que foi tributado no país, aumentou seu percentual de participação para 74,67% em 1980, demonstrando a centralização de arrecadação nesse período. Em 1988 o percentual ficou em 71,68%, diminuindo na década de 1990 para pouco mais de 67%. Na primeira década dos anos 2000, a arrecadação do governo federal ficou em torno de 69% da carga tributária.

Os governos estaduais, em 1960, detinham 32,05% da arrecadação nacional; duas décadas depois esse percentual passou a ser de 21,65%. Nesse período os estados perderam receitas para a União. Em 1988, ano de promulgação da nova Constituição Federal, a tributação estadual respondia por 25,58% da arrecadação total; na década de 1990 ficou em torno de 29%, voltando a diminuir e estabilizar-se um pouco acima de 25% na década de 2000.

A arrecadação municipal foi de 4,01% do total em 1960. Desse período até a promulgação da CF de 1988 ela apresentou redução, passando a 3,69% em 1980 e 2,74% em 1988, menor percentual da série analisada. Porém, desde então as receitas passaram a aumentar em relação ao total arrecadado no país, registrando percentual de 4,67% em 1995, 4,20% em 2005, 5,52% em 2010 e de 5,79% em 2013.

Em 2010, o total da receita tributária brasileira foi de R\$ 1,264 trilhão, representando 33,53% do PIB. A União arrecadou mais de R\$ 872 bilhões; os estados em torno de R\$ 322 bilhões e os municípios pouco mais de R\$ 69,7 bilhões. Em 2013, a carga tributária nacional representou 35,95% do PIB, totalizando R\$ 1,741 trilhão. Destes, R\$ 1,2 trilhão foram arrecadados pela União, R\$ 440 bilhões pelos governos estaduais e quase R\$ 101 bilhões pelos governos locais (MF/SRF, 2011; 2014).

As receitas disponíveis retratam a distribuição da arrecadação tributária brasileira entre os níveis de governo em razão das normas constitucionais. As regras de partilha das receitas tributárias do governo federal para os estaduais e municipais e dos estados para seus respectivos municípios não deixam dúvidas de que são os entes locais que se beneficiam com as regras vigentes (Tabela 1 e Figura 2).

Os dados indicam que a União paulatinamente diminuiu suas receitas em favor dos entes subnacionais devido às alterações nas normas das transferências constitucionais. Em 1960, as receitas disponíveis foram de 59,44%, enquanto que em 1988, quando sua arrecadação representou quase 72%, ficaram em pouco mais de 60%. A diferença de 12 pontos percentuais foi repassada para os estados e principalmente aos municípios que, em 1988, registraram

13,30% das receitas disponíveis para a cobertura de seus gastos. Na década de 1990 o governo federal reteve 57% e, entre 2000 e 2013, 58% do total arrecadado, apresentando certa estabilidade.

Os governos estaduais, que em 1960 contavam com 34,75% do total das receitas disponíveis, em 1980 passaram a contar com 23,27%, elevando-se a 26,61% em 1988 e 28,04% em 1990, maior coeficiente após a CF de 1988, voltando a diminuir a partir do ano de 2000 e estabilizando-se no patamar de 24%. Os municípios foram os entes públicos que mais incrementaram suas receitas, principalmente por conta das transferências obrigatórias realizadas pela União. Em 1960, as receitas disponíveis representavam 5,81% do total. Em 1980, o contingente passou a 8,57%, continuando a aumentar após a redemocratização, passando de 13,30% em 1988 para 17,38% em 2000. Entre 2010 e 2013 registraram os maiores percentuais da série, com 17,83% e 17,97%, respectivamente. Comparando-se os percentuais das receitas arrecadadas e das disponíveis dos governos locais em relação à arrecadação total, entre 2010 e 2013 verifica-se que os municípios elevaram seus recursos financeiros em torno de 12 pontos percentuais. Isso também decorreu das regras constitucionais de partilha das receitas.

O principal imposto municipal é o ISSQN. Em 2010, o total arrecadado foi de R\$ 32,7 bilhões, representando 2,59% da carga tributária brasileira e 0,87% do PIB. Em 2013, a arrecadação foi de R\$ 48,1 bilhões, ou 2,77% do total angariado e 0,99% do PIB (MF/SRF, 2011; 2014). O IPTU é segundo imposto em volume de arrecadação. Com ele, os municípios angariaram R\$ 17,4 bilhões em 2010 e R\$ 24,3 bilhões em 2013. Esses montantes representaram 1,38% e 1,40% da carga tributária nacional e 0,46% e 0,50% do PIB, respectivamente (MF/SRF, 2011; 2014).

3 Procedimentos Metodológicos

3.1 Delimitação da Amostra de Pesquisa

A presente pesquisa é classificada como descritiva. Como forma de procedimento utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental. Quanto à abordagem do problema, o estudo classifica-se como quantitativa.

A coleta de dados sobre receitas e despesas públicas foi realizada com base em dados disponibilizados na Secretaria do Tesouro Nacional, na base de dados Finanças do Brasil – FINBRA, sendo que o período delimitado foi de 1999 a 2012. A escolha do período se deve ao fato da disponibilização das variáveis na base de dados citada e ainda por compreender mais de dois ciclos políticos municipais para evitar possíveis distorções ocasionadas pela troca de governos e/ou reeleições municipais.

A população da pesquisa são os municípios brasileiros com até 5 mil habitantes. A amostra é composta pelos municípios que disponibilizaram seus dados, junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da base de dados Finanças do Brasil (FINBRA). Têm-se os detalhamentos na Tabela 2.

Tabela 2: Amostra da Pesquisa

Anos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Municípios	1.071	1.246	1.306	999	1.197	1.045	1.104	1.332	1.265	1.173	1.218	1.217	1.112	1.071

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme a Tabela 2 a amostragem é definida como por acessibilidade, totalizando 16.356 observações nos 14 anos analisados. A priori, os montantes de receitas e despesas foram tratados isoladamente a fim de compreender o comportamento e origem das receitas dos municípios, desdobramentos e a aplicação dos recursos arrecadados, tratados nesta pesquisa sob a comparação das funções de governo.

Em um segundo momento foram comparadas receitas e despesas a fim de obter o desempenho dos municípios brasileiros.

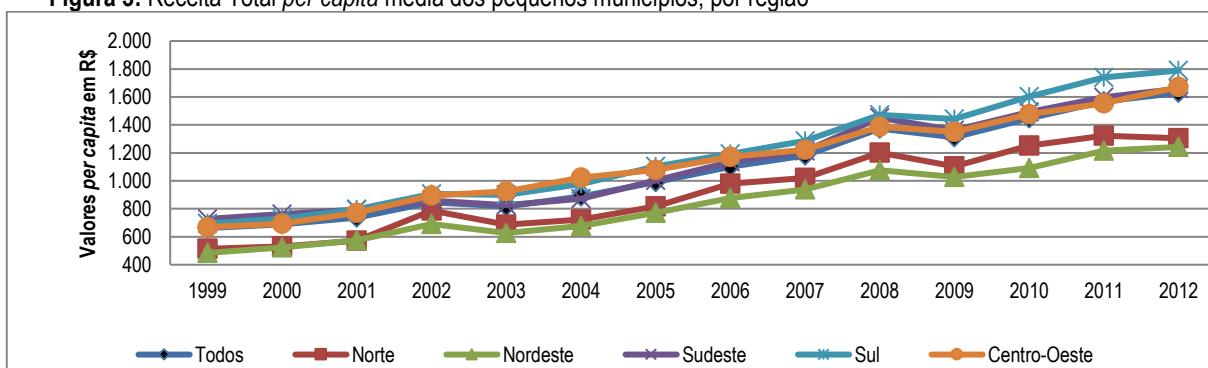
Ademais, foram realizados alguns detalhamentos como a verificação do percentual das receitas de transferência em relação à composição total das receitas municipais e também a decomposição em itens que apresentaram elevado percentual de participação. Fazem parte desta análise repasses advindos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundeb/Fundef e também repasses inerentes ao ICMS. Além das análises sobre as receitas e despesas, o estudo também expôs uma situação regionalizada, comparando as regiões brasileiras ao longo do período estudado. Todas as análises tanto de receita como despesas foram realizadas utilizando percentuais e frequência e utilizou-se da exposição na forma de figuras para melhor visualização da situação investigada.

4 Análise dos Resultados

4.1 Desempenho fiscal dos pequenos municípios - receitas

As primeiras análises envolvem aspectos das receitas municipais. A finalidade é caracterizar o comportamento registrado durante o período e destacar as principais fontes de recursos à disposição dos pequenos municípios. A Figura 3 apresenta a média *per capita* da receita total dos pequenos municípios em suas respectivas regiões. A receita total *per capita*, de 1999 para 2012, passou de R\$ 662 a R\$ 1.629, crescimento de 146,1%. Os pequenos municípios da região Nordeste foram os que apresentaram, tanto no início da série quanto no final, o menor montante entre as regiões, R\$ 484 e R\$ 1.242. Entretanto, é a segunda região em que os pequenos municípios mais aumentaram suas receitas, com acréscimo de 156,6%, ficando atrás somente da região Sul.

Figura 3: Receita Total *per capita* média dos pequenos municípios, por região



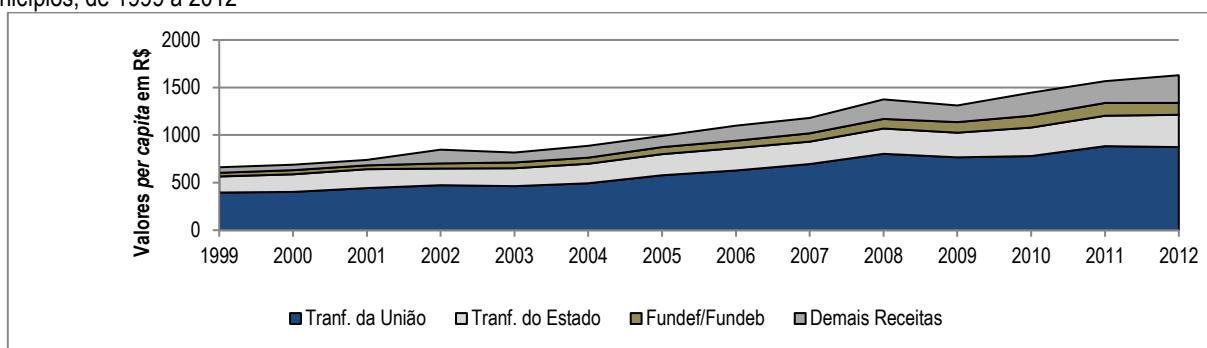
Fonte: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012). Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Os valores da região Norte passaram de R\$ 513 a R\$ 1.305, alta de pouco mais de 154%. Na região Sudeste passou de R\$ 727 a R\$ 1.659, incremento de 128,2%. Na região Sul a evolução das receitas foi de pouco mais de 157%, o maior acréscimo entre as regiões, passando de R\$ 694 a R\$ 1.789. Os pequenos municípios da região Centro-Oeste evidenciaram a segunda maior média de receitas em 2012, R\$ 1.670. Comparando essa média com a de 1999, R\$ 669, tem-se um aumento em 149,6%.

Os dados da Figura 3 mostram ainda, de maneira geral, que a única inflexão ocorreu em 2009, em que as médias *per capita* reduziram-se em comparação a 2008, voltando a aumentar nos anos seguintes. Outro fato que se observa é a clara distinção entre as regiões: o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste apresentaram valores acima da média geral e o Norte e o Nordeste sempre abaixo.

A Figura 4 mostra a composição da receita *per capita* total média dos pequenos municípios brasileiros, destacando as transferências da União e dos estados. As receitas transferidas pela União aos pequenos municípios passaram de R\$ 396 *per capita* em 1999 para R\$ 875 em 2012, aumento de 121%. As repassadas pelos estados registraram incremento de 100%, passando de R\$ 169 a R\$ 338. Os valores do Fundef/Fundeb evoluíram de R\$ 37 a R\$ 126, aumento de 240,5%. Por outro lado, as demais fontes que compuseram a receita total contabilizaram R\$ 59 por habitante em 1999 e R\$ 290 em 2012, acréscimo de 391,5%.

Figura 4: Participação das Receitas de Transferências na Composição da Receita Total *per capita* média dos pequenos municípios, de 1999 a 2012



Fonte: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012). Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

A composição percentual média das receitas orçamentárias, ano a ano, dos pequenos municípios, indicou que, entre 1999 e 2012, as transferências realizadas pela União responderam, em média, por 57% das receitas totais nos pequenos municípios. Os valores transferidos pelos estados participaram com 22% do total arrecadado. Os recursos recebidos do Fundef/Fundeb computaram 7%. As demais receitas representaram 13% dos valores totais angariados pelos pequenos municípios.

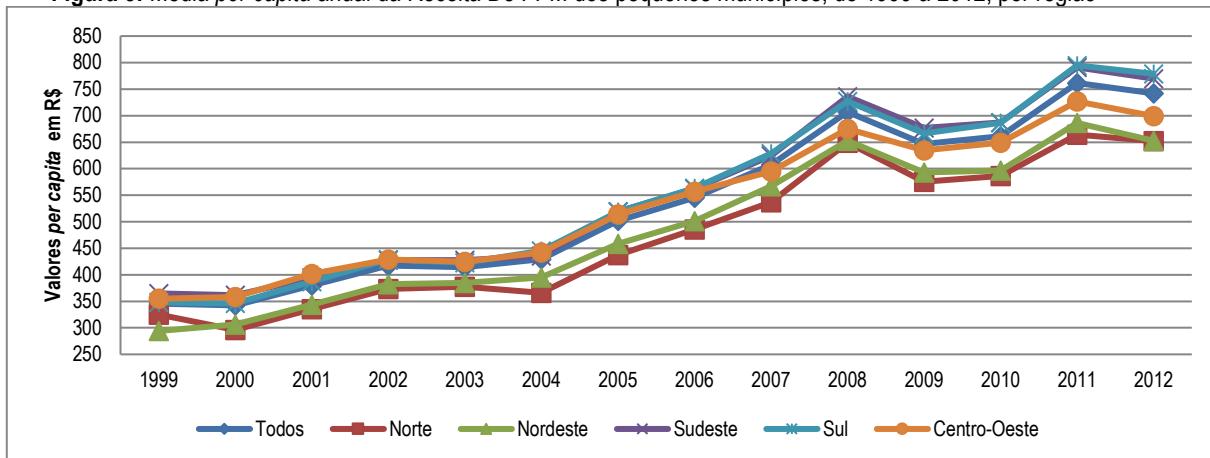
A estrutura percentual das receitas dos pequenos municípios, levando-se em consideração as suas origens, indica que as receitas de transferência da União, dos estados e as multigovernamentais do Fundef/Fundeb, formaram a base das receitas municipais nos pequenos municípios. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) representou, com aproximadamente 48%, a maior fonte de receita repassada pelo Governo Federal a esse conjunto de municípios. A quota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) repassada pelos governos estaduais foi a segunda principal fonte de receita, com média de 19% do total, seguida dos repasses do Fundef/Fundeb, que representaram pouco mais de 7%.

As demais receitas transferidas pela União e pelos estados registram em média 11% das receitas totais. As receitas tributárias representaram 4%. As demais receitas correntes (receitas de contribuições, agropecuária, industriais, de serviços e outras receitas correntes) responderam por 5%, o mesmo valor das receitas de capital. Assim, os municípios pequenos tiveram suas receitas baseadas nas transferências constitucionais efetivadas pelos entes públicos superiores (Cota do FPM e do ICMS) e nas do fundo multigovernamental (Fundef/Fundeb) destinado à educação. Essas transferências, em conjunto, responderam por aproximadamente 74% das receitas totais.

As médias *per capita* das receitas de transferências sob a forma de FPM são apresentadas na Figura 5 e mostram que, de maneira geral, as receitas do FPM entre as regiões apresentaram certa homogeneidade. Considerando as cinco regiões brasileiras, os valores aumentaram em torno de 115%, passando de R\$ 345, em 1999, para R\$ 742 em 2012. Em geral, a série indicou que a receita do FPM cresceu constantemente de 2000 a 2008, registrando retração somente em 2009 e 2010, voltando a atingir os patamares de 2008 nos dois últimos anos da série. Outra exceção foram os pequenos municípios da região Norte, que apresentaram queda em 2004.

Desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros.

Figura 5: Média per capita anual da Receita De FPM dos pequenos municípios, de 1999 a 2012, por região

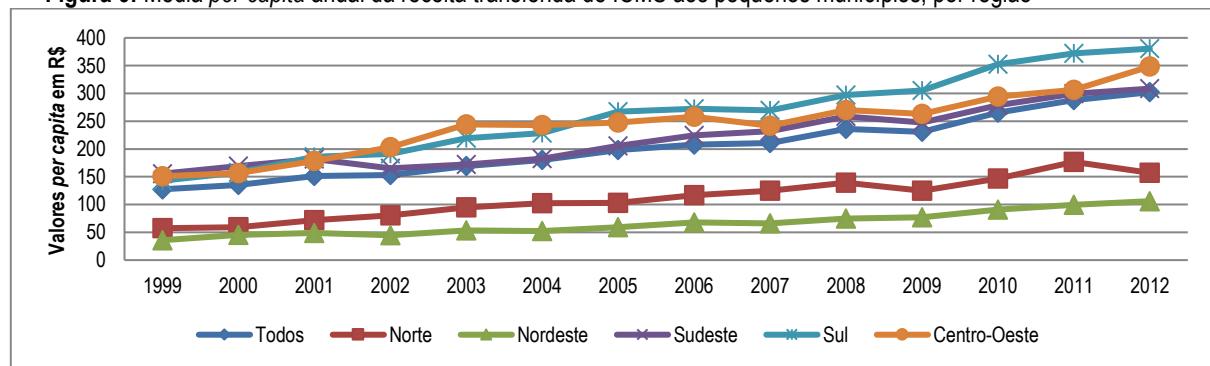


Fonte: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012). Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

O Sul contabilizou um aumento de 123,8% no valor *per capita* médio do FPM de 1999 a 2012, passando de R\$ 348 a R\$ 779, respectivamente. No Nordeste, os valores passaram de R\$ 294 a R\$ 653 (incremento de 122,1%); na região Sudeste, R\$ 365 a R\$ 770 (acríscimo de 111%); no Norte, R\$ 325 a 652 (aumento de 100,6%) e no Centro-Oeste, R\$ 351 a R\$ 699 (avanço de 99,1%).

Na Figura 6 são destacadas as médias anuais *per capita* da receita proveniente das transferências da quota-parte do ICMS, efetivadas pelos estados aos seus respectivos pequenos municípios, levando em conta as cinco regiões brasileiras. Persiste a nítida diferença entre as regiões Norte e Nordeste e as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Enquanto no Nordeste os valores somente atingiram R\$ 100 por habitante em 2011 e 2012, as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste registraram, em 1999, média superior a R\$ 140, patamar atingido pelos pequenos municípios da região Norte somente em 2010.

Figura 6: Média per capita anual da receita transferida de ICMS aos pequenos municípios, por região



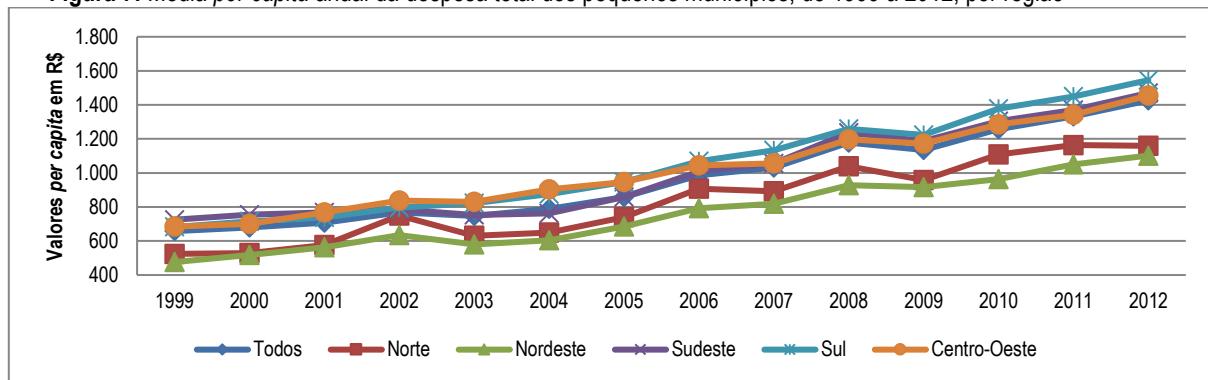
Fonte: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012). Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Mais especificamente, os valores da região Norte foram de R\$ 57 em 1999 e R\$ 157 em 2012, aumento de pouco mais de 175%. O Nordeste apresentou as menores médias *per capita* nessa receita, com R\$ 36 e R\$ 106 (incremento de 194,4%). Em 1999 os maiores valores foram os do Sudeste, com R\$ 156, passando a R\$ 309 em 2012, alta de 98,1%. No Sul os pequenos municípios registraram valores de R\$ 143, passando a R\$ 381, elevação de 166,4%, do primeiro período para o último. No Centro-Oeste as receitas passaram de R\$ 151 a R\$ 348, aumento de 130,4%.

4.2 Desempenho fiscal dos pequenos municípios - despesas

A seguir são apresentadas análises sobre as despesas municipais. A finalidade é descrever os principais destinos dos recursos à disposição dos municípios com menos de cinco mil habitantes entre 1999 e 2012. As médias *per capita* anuais das despesas totais constam da Figura 7. Os pequenos municípios da região Norte registraram R\$ 524 em 1999 e R\$ 1.159 em 2012, aumento de 121,1%. Os do Nordeste passaram de R\$ 476 a R\$ 1.102, acréscimo de pouco mais de 131%.

Figura 7: Média *per capita* anual da despesa total dos pequenos municípios, de 1999 a 2012, por região

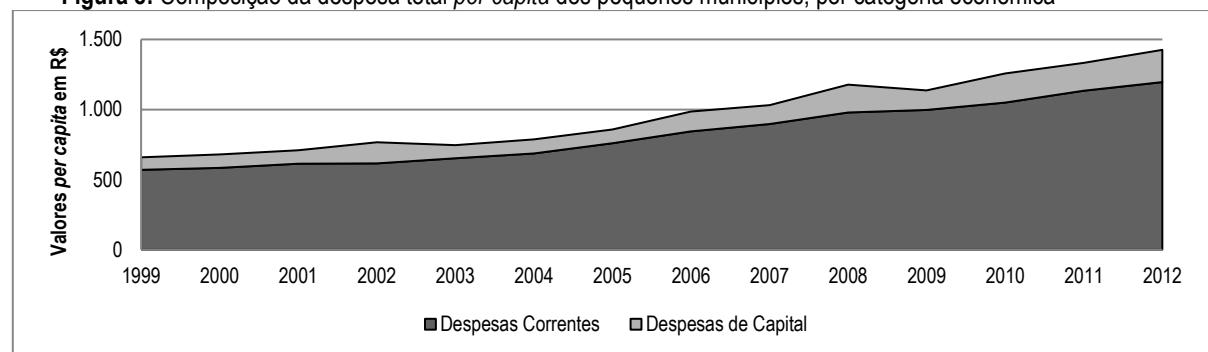


Fonte: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012). Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

A região Sudeste passou de R\$ 725 a R\$ 1.470, alta de 102,7%. Na região Sul o incremento foi de 126,5%, passando de R\$ 682 a R\$ 1.545. No Centro-Oeste, passou-se de R\$ 684 a R\$ 1.455, expansão de 112,7%. As despesas públicas orçamentárias dividem-se em duas grandes categorias econômicas: correntes e de capital. As despesas correntes englobam os gastos que têm por finalidade manter os serviços públicos necessários à população (pessoal, materiais, combustíveis, contratação de serviços diversos etc.). As despesas de capital são aquelas destinadas a ampliar a ação governamental, como obras, compras de equipamentos e imóveis, além da redução da dívida pública, no caso das amortizações.

A Figura 8 mostra a divisão dos gastos *per capita* dos pequenos municípios levando em conta essas duas categorias econômicas. Em 1999, os gastos médios *per capita* com despesas correntes foram de R\$ 569 reais e os com despesas de capital, R\$ 89. Tais gastos corresponderam, respectivamente, a 86,5% e 13,5% das despesas *per capita* no referido ano. Em 2012, as médias passaram a R\$ 1.195 com despesas correntes (83,9% do total) e R\$ 230 com despesas de capital (16,1%).

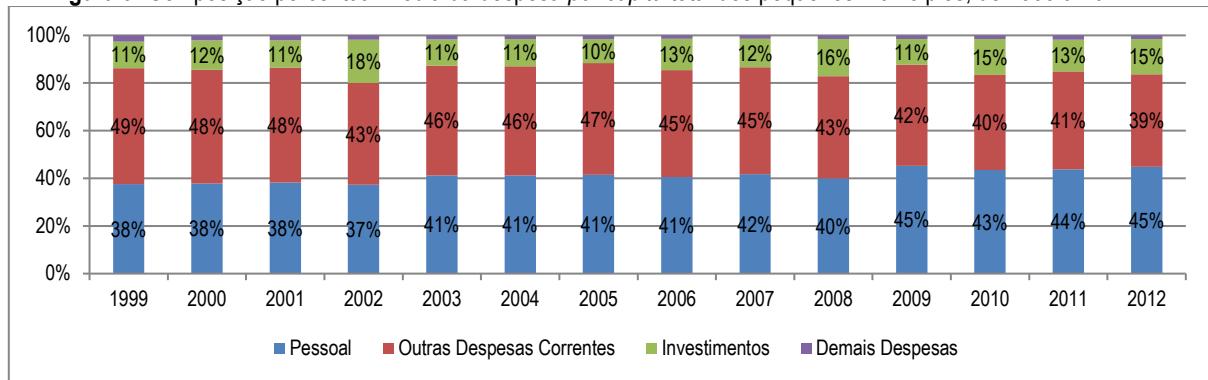
Figura 8: Composição da despesa total *per capita* dos pequenos municípios, por categoria econômica



Fonte: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012). Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Durante toda a série, a média das despesas correntes foi de R\$ 827 e a das despesas de capital ficou em R\$ 141, representando, respectivamente, 85,4% e 14,6% dos gastos. Ou seja, em média, os pequenos municípios aplicaram mais de 4/5 de suas despesas na manutenção e na prestação dos serviços públicos à população. A composição percentual das despesas orçamentárias totais dos pequenos municípios é apresentada na Figura 9.

Figura 9: Composição percentual média da despesa *per capita* total dos pequenos municípios, de 1999 a 2012

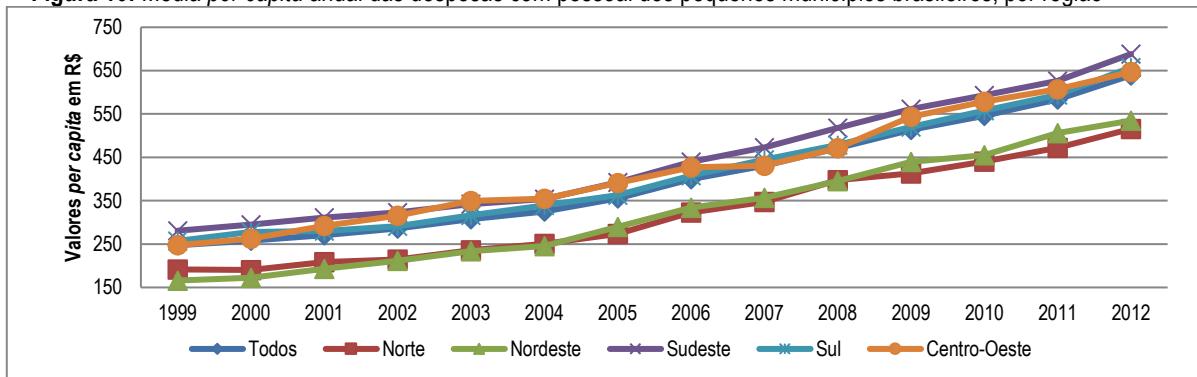


Fonte: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012).

Os gastos municipais com pessoal e encargos sociais, por questões que regulamentam a forma de relação de trabalho entre os servidores municipais e os entes locais, especialmente a estabilidade no cargo dos funcionários efetivos, configura-se como uma importante natureza das despesas municipais. Razão pela qual os pequenos municípios registraram percentuais de gastos com pessoal e encargos sociais bastante homogêneos de 1999 a 2012. Entre 1999 e 2008 a média dos gastos com pessoal representou em torno de 41% das despesas totais *per capita*, entre 2009 e 2012 o percentual médio das despesas com pessoal passou a ser de 44%.

As demais despesas correntes englobam, além das despesas com juros, as destinadas à manutenção da estrutura municipal existente, como a aquisição de materiais de consumo (combustíveis, materiais odontológicos, hospitalares, de limpeza, de escritório, de construção, gêneros de alimentação etc.), aquisição de materiais para distribuição gratuita (como medicamentos), contratação de serviços de terceiros (como serviços mecânicos, elétricos, hidráulicos, entre outros). Os dados evidenciaram que de 1999 a 2007 a média de gastos com essa natureza de despesa ficou em torno de 46% do total das despesas *per capita*, que de 2008 a 2012 a média passou a 42%, e, ainda, que os anos finais da série contabilizaram os menores percentuais de gastos com essa natureza da despesa corrente.

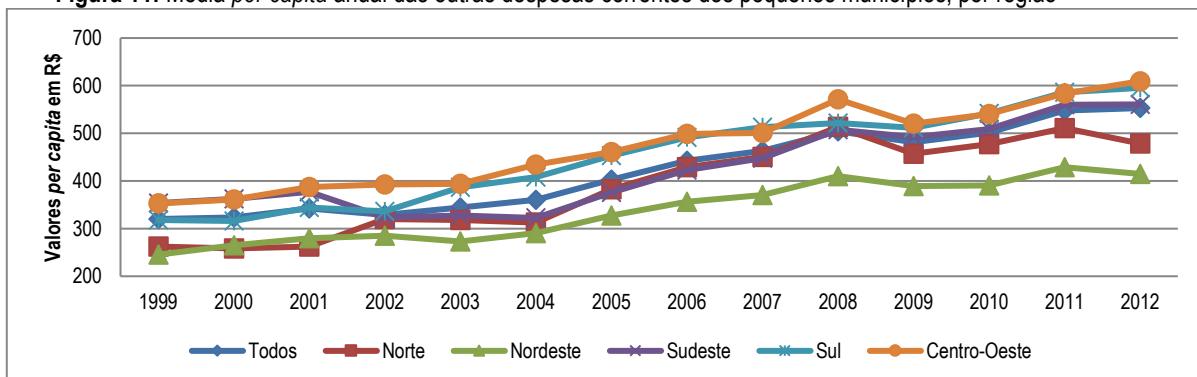
Dentre as despesas de capital, as com investimentos públicos foram responsáveis por 12,8% das despesas totais *per capita* entre 1999 e 2012. O maior percentual aplicado em investimentos foi de 18%, em 2002, seguido por 2008, com 16%, e 2011 e 2012, ambos com 15%. As demais despesas de capital, basicamente, resumiram-se às amortizações de contratos de empréstimos e apresentaram gastos em torno de 2% das despesas totais. As médias *per capita* anuais das despesas com pessoal, por região, dos pequenos municípios, entre os anos de 1999 a 2012, são evidenciadas na Figura 10.

Figura 10: Média per capita anual das despesas com pessoal dos pequenos municípios brasileiros, por região

Fonte: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012). Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

No Norte os pequenos municípios aplicaram de R\$ 192 a R\$ 515, aumento de 168,2%. Na região Nordeste a média passou de R\$ 166 a R\$ 535, acréscimo de 222,3%, o maior entre as regiões. A região Sudeste, tanto em 1999 como em 2012, foi na qual os pequenos municípios apresentaram os maiores valores, com R\$ 281 e R\$ 688, respectivamente, alta de 144,8%. Na região Sul o incremento das despesas com pessoal foi de 155,6%, passando de R\$ 257 a R\$ 657. Os pequenos municípios da região Centro-Oeste passaram de R\$ 247 a R\$ 647, expansão de 161,9%. Considerando todos os pequenos municípios, o gasto *per capita* médio com pessoal em 1999 foi de R\$ 247, passando a R\$ 639 em 2012, aumento de 158,7%.

O montante médio *per capita* destinado pelos pequenos municípios a custear as outras despesas correntes passaram de R\$ 320, em 1999, para R\$ 553, em 2012, acréscimo de 72,8% (Figura 11).

Figura 11: Média per capita anual das outras despesas correntes dos pequenos municípios, por região

Fonte: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012). Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

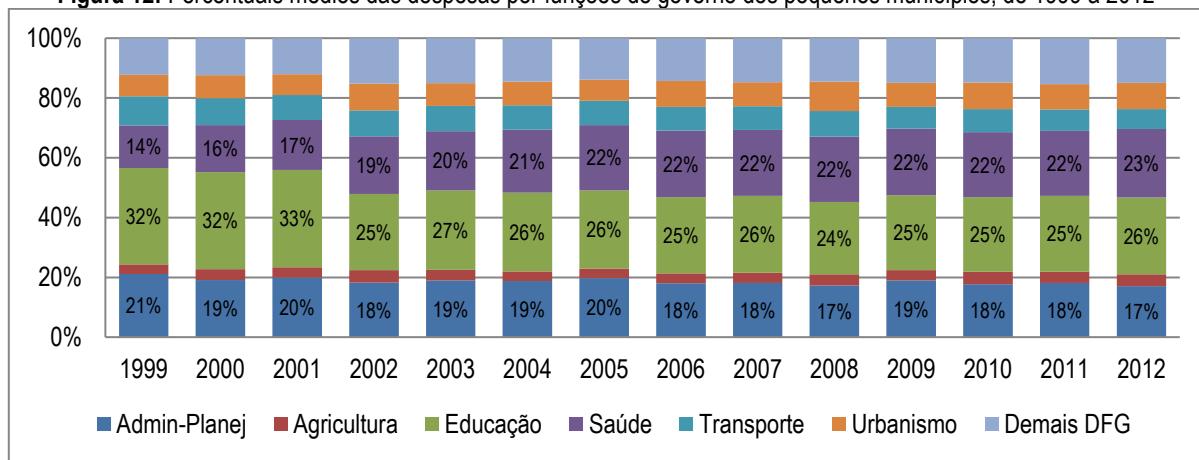
Os pequenos municípios da região Norte registraram gastos de R\$ 263 a R\$ 478, aumento de 81,7%. Os do Nordeste foram de R\$ 245 a R\$ 415, acréscimo de 69,3%. Na região Sudeste, tinha-se R\$ 354 em 1999, o maior montante à época, registrado R\$ 561 em 2012, alta de 58,5%, agora atrás da região Sul.

No Sul o incremento ficou em torno de 87%, passando de R\$ 318 a R\$ 595. Os pequenos municípios da região Centro-Oeste tiveram média *per capita* de R\$ 353, em 1999, passando a R\$ 609 em 2012, expansão de pouco mais de 72,5%.

Nesta seção são apresentados dados gerais sobre a estrutura fiscal dos municípios brasileiros com menos de cinco mil habitantes, sob o enfoque das despesas agregadas ou por funções de governo. A finalidade é caracterizar de que forma esses municípios aplicaram seus recursos, entre os anos de 1999 e 2012, nas diversas áreas da administração pública, identificando as semelhanças e as diferenças encontradas.

Na Figura 12 são evidenciados os percentuais anuais aplicados pelos pequenos municípios, durante o período analisado, nas áreas/funções de governo. Os percentuais anuais apresentados indicaram que as seis principais despesas agregadas (administração/planejamento, agricultura, educação/cultura, saúde/saneamento, habitação/urbanismo e transporte) responderam, em média, por pouco mais de 85% do montante de despesas realizadas, sendo a diferença, em torno de 14%, aplicada nas outras funções de governo possíveis, que totalizam outras 22 opções.

Figura 12: Percentuais médios das despesas por funções de governo dos pequenos municípios, de 1999 a 2012



Fonte: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012).

Os pequenos municípios brasileiros aplicaram em média, nos 14 anos analisados, 26,5% do total de suas despesas em educação/cultura, 20,7% na área de saúde/saneamento, 18,4% em despesas com administração/planejamento, 8,2% na área de habitação/urbanismo, 7,9% em transporte, 3,6% com a agricultura e pouco mais de 14% nas demais áreas de governo.

As exigências legais obrigam aplicações mínimas de recursos nas áreas de educação e saúde, são essas funções que mais receberam aporte de recursos dos pequenos municípios brasileiros, seguidos da função administração/planejamento, que registrou um percentual médio (18,4%), entre os anos de 1999 a 2012, quase igual ao somatório das outras três principais áreas: habitação/urbanismo, transporte e agricultura, que juntas atingiram o percentual médio de 19,7%, em relação ao total das despesas municipais do período.

5 Considerações finais

O estudo teve por objetivo analisar o desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros (até 5 mil habitantes) entre os anos de 1999 a 2012 considerando a composição das receitas e despesas e os repasses intergovernamentais. A metodologia utilizada foi descritiva, bibliográfica, documental e a abordagem do problema foi quantitativa. O estudo contou com um total de 16.356 observações entre os anos de 1999 e 2012 e os valores foram deflacionados para a data de dezembro de 1998 a fim de permitir comparações entre os resultados. De acordo com Rezende (2010), o federalismo fiscal representa a forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados, de modo que todos disponham de recursos financeiros suficientes para cumprirem suas responsabilidades.

As características mais preponderantes do federalismo fiscal brasileiro são: (i) a descentralização de receitas; (ii) a centralização de arrecadação no governo federal e (iii) de centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, limitando-se a autonomia dos governos subnacionais para a regulamentação da cobrança de

impostos e do destino do gasto (ARRETCHÉ, 2005). Nesse aspecto, nota-se que os pequenos municípios brasileiros apresentam-se totalmente dependentes dos repasses realizados pela União e estados. As principais fontes de recursos foram: a participação no FPM com percentual médio de 48% em relação à arrecadação total, sendo esta a maior fonte de receita nos pequenos municípios brasileiros, o repasse do ICMS, repassado pelos governos estaduais, é responsável por 19% das receitas municipais e os repasses do Fundef/Fundeb que representam em média 7% das receitas totais municipais. Deste modo, os pequenos municípios brasileiros não conseguem ser autossuficientes na geração de recursos de forma a otimizar e melhor gerenciar o fluxo dos recursos disponíveis, permanecendo dependente das datas dos repasses da União e dos estados para planejar sua gestão financeira.

A dependência intergovernamental constata foi bem administrada pelos pequenos municípios, a partir do ano de 2008, eles conseguiram gerir um superávit com um comportamento estável quando comparados aos anos iniciais da série, tal situação indica, em média, equilíbrio entre os valores arrecadados e as aplicações em gastos municipais. A despesa com pessoal e as demais despesas correntes correspondem em média a 85% dos gastos totais. Os resultados apontam que a preocupação central dos pequenos municípios é manter os serviços básicos de atendimento ao bem-estar da população sendo que os investimentos atingiram o ápice em 2002 com 18% e tiveram média geral em torno de 13%. Por fim, apesar do equilíbrio fiscal apresentado no desempenho dos pequenos municípios brasileiros, conclui-se que a dependência intergovernamental é elevada e que os pequenos municípios necessitariam de outras fontes próprias de receitas para alcançarem maior autonomia e independência em suas gestões financeiras.

Portanto, os resultados encontrados convergem com os achados de (Varela et al., 2010) no que refere-se que o federalismo proporciona nuances práticas com relação à arrecadação e aplicação dos recursos arrecadados. Os achados reforçam a similaridade do federalismo fiscal brasileiro com México e Bolívia no tocante da distribuição de repasses governamentais atrelados a concentração populacional do entre federativo, situação omissa em países como a Índia. Por fim, destacam-se que os resultados encontrados estão limitados aos municípios empregados na amostra, assim como, os dados, obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da base de dados Finanças do Brasil (FINBRA). Para futuras pesquisas, sugere-se a ampliação da amostra, a fim de identificar se em municípios com população acima dos 5 mil habitantes o comportamento dos repasses representa similaridade.

Referências

- Alexeev, M., & Kurlyandskaya, G. (2003). Fiscal federalism and incentives in a Russian region. *Journal of Comparative Economics*, 31(1), 20–23. [https://doi.org/10.1016/S0147-5967\(02\)00011-2](https://doi.org/10.1016/S0147-5967(02)00011-2)
- Almeida, M. H. T. de. (2001). Federalismo , Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. *Bib – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, 51, 13–34.
- Almeida, M. H. T. De. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia E Política*, 24, 29–40. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>
- Almeida, M. H. T. De, & Carneiro, L. P. (2003). Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, 9, 124–147. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762003000100005>
- Andrade, N. de A. (2013). *Contabilidade Pública na Gestão Municipal* (5th ed.). São Paulo: Atlas.
- Arnold, T., & Stadelmann-Steffen, I. (2017). How federalism influences welfare spending: Belgium federalism reform through the perspective of the synthetic control method. *European Journal of Political Research*, 1–23. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12196>
- Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia E Política*, (24), 69–85. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>
- Arretche, M. T. S. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), 111–141. <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>
- Arretche, M. T. S. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Em*

- Perspectiva*, 18(2), 17–26. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>
- Bhavnani, R. R., & Lacina, B. (2017). Fiscal Federalism at Work? Central Responses to Internal Migration in India. *World Development*, 93, 236–248. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.12.018>
- Casado-Asensio, J., & Steurer, R. (2016). Mitigating climate change in a federal country committed to the Kyoto Protocol: how Swiss federalism further complicated an already complex challenge. *Policy Sciences*, 49(3), 257–279. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9247-z>
- Cavalcante, P. L. C. (2012). *A Política faz a diferença ? Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil*. Universidade de Brasília.
- Coser, I. (2008). O conceito de federalismo e a idéia de interesse no Brasil do século XIX. *Dados*, 51(4), 941–981. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400005>
- Fleiner, T. (2002). Recent Developments of Swiss Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 32(2), 97–124. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a004949>
- Medeiros, M. (2001). A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. *Texto Para Discussão*, (852), 5–24. Retrieved from http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2058/1/TD_852.pdf
- Melo, M. A. (2005). O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*, 48(4), 845–889. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400004>
- Rezende, Fernando. (2010). *Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo*. pp. 71-88, 2010. In: Oliveira, R. P.; Santana, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco.
- Rezende, A. J., Slomski, V., & Corrar, L. J. (2005). A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: Uma investigação empírica entre as políticas públicas e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios do estado de São Paulo. *Revista Universo Contábil*, 1(1), 24–40. Retrieved from <http://gorila.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/75>
- Rowland, A. M. (2001). Population as a determinant of local outcomes under decentralization: Illustrations from small municipalities in Bolivia and Mexico. *World Development*, 29(8), 1373–1389. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00045-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00045-6)
- Santos, G. C. (2015). Gastos com funções de governo em relação às receitas próprias e de transferências dos Estados e união nas regiões metropolitanas do Sudeste do Brasil. *Revista Unemat de Contabilidade*, 4(8), 132–157.
- Scarpin, J. E., & Slomski, V. (2007). Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. *Revista de Administração Pública*, 41(5), 909–933. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000500006>
- Serra, J., & Afonso, J. R. R. (1999). Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. *Revista Do BNDES*, 6(12), 3–30. Retrieved from http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bnDES_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1201.pdf
- Silva, C. de D. P. da. (2006). *O Novo Arranjo Federativo Brasileiro, O Regime Multipartidário e a Competição Política Municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004*.
- Smith, H. J. M., & Revell, K. D. (2016). Micro-Incentives and Municipal Behavior: Political Decentralization and Fiscal Federalism in Argentina and Mexico. *World Development*, 77, 231–248. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.08.018>
- Souza, C. (2001). Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo Em Perspectiva*, 15(4), 84–97. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400010>
- Souza, C. (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7, 431–442. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232002000300004>
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia E Política*, (24), 105–121. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>
- Souza, C. (2008). Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais - BIB*, 65, 27–48. Retrieved from http://anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=143&Itemid=301
- Varela, P. S., Martins, G. D. A., & Favero, L. P. L. (2010). Production efficiency and financing of public health: an analysis of small municipalities in the state of São Paulo--Brazil. *Health Care Management Science*, 13(2), 112–123. <https://doi.org/10.1007/s10729-009-9114-y>
- Varsano, R. (1996). *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Texto para discussão nº 0405 - IPEA. Brasília: IPEA.

DADOS DOS AUTORES

Willson Gerigk

Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Professor Adjunto do Departamento de Ciências Contábeis (UNICENTRO), Campus de Iratí

Endereço: PR 153 Km 7 - Riozinho

CEP: 84500-000 – Iratí/PR – Brasil.

E-mail: wgerigk@unicentro.br

Telefone: (42) 3421-3000

Flávio Ribeiro

Doutorando em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Professor Assistente do Departamento de Ciências Contábeis (UNICENTRO), Campus de Iratí

Endereço: PR 153 Km 7 - Riozinho

CEP: 84500-000 – Iratí/PR – Brasil.

E-mail: flavioribeiro@unicentro.br

Telefone: (42) 3421-3000

Alessandro Lepchak

Doutorando em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Professor Assistente do Departamento de Ciências Contábeis (UNICENTRO), Campus de Iratí

Endereço: PR 153 Km 7 - Riozinho

CEP: 84500-000 – Iratí/PR – Brasil.

E-mail: lepchak@gmail.com

Telefone: (42) 3421-3000

Contribuição dos Autores:

Contribuição	Willson Gerigk	Flávio Ribeiro	Alessandro Lepchak
1. Concepção do assunto e tema da pesquisa	√		
2. Definição do problema de pesquisa	√		
3. Desenvolvimento das hipóteses e constructos da pesquisa (trabalhos teórico-empíricos)	√		
4. Desenvolvimento das proposições teóricas (trabalhos teóricos os ensaios teóricos)			
5. Desenvolvimento da plataforma teórica	√		
6. Delineamento dos procedimentos metodológicos	√		
7. Processo de coleta de dados	√		
8. Análises estatísticas	√	√	
9. Análises e interpretações dos dados coletados	√	√	
10. Considerações finais ou conclusões da pesquisa	√	√	√
11. Revisão crítica do manuscrito		√	√
12. Redação do manuscrito	√	√	√