

6º ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA

Título:

**UMA ANÁLISE DO IMPACTO DAS EMANCIPAÇÕES SOBRE A
DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA ENTRE OS MUNICÍPIOS DO RIO
GRANDE DO SUL: 1989 – 2007**

Autores:

Jules Giovane de Oliveira
Mestre em Economia (PUCRS)
Residência: Rua Manoel Ribas, 1429
Santa Maria/rs
cep-97010-300
e-mail: julesoliveira@ymail.com

Carlos Eduardo Lobo e Silva
Doutor em Economia (UNIVERSITY OF ILLINOIS/USA)
Professor Adjunto de Economia PUCRS

e-mail: carlos.silva@pucrs.br

Área temática: Macroeconomia Regional, Setor Externo, Finanças Públicas.

UMA ANÁLISE DO IMPACTO DAS EMANCIPAÇÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA ENTRE OS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL: 1989 – 2007

Jules Giovane de Oliveira¹
Carlos Eduardo Lobo e Silva²

RESUMO

Este trabalho tem por finalidade analisar as características dos municípios que se emanciparam no Rio Grande do Sul entre os anos de 1989 e 1997 - período correspondente ao *boom* das emancipações no Brasil - e comparar com as mesmas características dos municípios dos quais se originaram. Através do índice de Gini busca-se verificar o impacto destas emancipações sobre a distribuição orçamentária no Estado. Esta análise é feita através do orçamento municipal per capita, uma variável fundamental como instrumento de análise comparativa da capacidade fiscal dos municípios, e raramente utilizada. As análises indicam que e as emancipações melhoraram a distribuição das receitas orçamentárias entre os municípios do Estado.

Palavras-chaves: Federalismo Fiscal. Emancipações Municipais. Distribuição Orçamentária.

Código JEL: H77, R11

ABSTRACT

This study aims to analyze the characteristics of municipalities that have emancipated themselves in Rio Grande do Sul in the period between 1989 and 1997 and compared with the same characteristics of the municipalities from which they originated. By Gini index it seeks to verify the impact of emancipation on the distribution in the state budget. The analysis indicates that the emancipation improved the distribution of budget revenues among municipalities.

Keywords: Fiscal Federalism. city emancipation. Distribution Budget.

JEL code: H77, R11

¹ Mestre em economia (PUCRS). Professor Substituto Universidade Federal de Santa Maria/RS.
E-mail: julesoliveira@ymail.com

² Doutor em economia (University of Illinois/USA). Professor Adjunto de economia PUCRS.
E-mail: Carlos.silva@pucrs.br

1 INTRODUÇÃO

As recorrentes discussões sobre as emancipações municipais no país giram em torno de o questionamento sobre os motivos que levam a emancipação de algumas áreas, quais as características destes novos municípios e se as emancipações contribuem de fato com a descentralização econômica. Conjuntamente a isso, a questão sobre o federalismo fiscal também participa destas discussões, pois a forma de a repartição dos tributos nacionais pode influenciar, sobremaneira, as decisões políticas sobre as emancipações.

A Constituição de 1988 trouxe algumas mudanças importantes para estes dois temas. Em relação ao federalismo fiscal, o destaque foi para o incremento monetário do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este Fundo é uma importante transferência constitucional feita pela União, em favor dos municípios, e é formado por 22,5% da arrecadação líquida do Imposto Sobre a Renda (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). Por critério do FPM, são destinados maiores recursos para municípios com menores populações, favorecendo, assim, os municípios recém emancipados, pois são municípios com pequenas populações. Em grande parte, este Fundo representa a maior fonte de receita destes pequenos municípios, visto que suas estruturas de arrecadação de tributos municipais ainda estão sendo construídas.

Em relação às mudanças feitas sobre as emancipações municipais, a principal mudança é a que passa aos Estados a responsabilidade e a decisão final sobre a avaliação dos processos das áreas que desejassem se emanciparem em seus territórios. A certeza dos constituintes era de que as comunidades envolvidas neste processo tivessem claros os motivos pelos quais as emancipações seriam necessárias. Entretanto, o *boom* de emancipações ocorridas na década de 90 no Brasil estava mais baseado em critérios do tipo a) tamanho da população e, b) números de eleitores, do que em critérios mais técnicos, como a estrutura necessária para o bom funcionamento de um município autônomo e os impactos financeiros e sociais destas emancipações.

No Rio Grande do Sul, entre 1989 e 1997, foram criados 134 novos municípios, e no país mais de 1.000, que, na sua maioria, ficam dependentes de transferências financeiras constitucionais, principalmente do FPM, para poderem fazer frente às suas crescentes despesas e para garantir os investimentos mínimos necessários.

Assim, este trabalho fará, inicialmente, uma comparação da situação dos 134 municípios que se emanciparam (municípios Emancipados) entre 1989 e 1997 no

Estado do Rio Grande do Sul, com a situação dos 132 municípios dos quais os emancipados se originaram (municípios de Origem), em dois períodos distintos, 1997 (ano em que as 134 emancipações analisadas já estavam consolidadas) e 2007 (ano que completa uma década de emancipação dos 134 municípios analisados). Tomar-se-á como base de comparação as seguintes variáveis: crescimento da população, arrecadação dos tributos municipais, receitas arrecadadas, despesas totais, receitas do FPM e PIB municipal.

Segundo, com o intuito verificar se as emancipações contribuíram ou não para uma melhor distribuição das receitas orçamentárias entre os municípios do Estado, se confrontará o índice de Gini estadual de 1989 (ano em que as 134 emancipações analisadas ainda não haviam ocorrido e para efeito de análise vamos considerar como período pré-emancipações), o índice de Gini estadual de 1997 (ano em que as 134 emancipações analisadas já haviam ocorrido e que vamos considerar como período pós-emancipações), e o índice de Gini estadual de 2007 que nesta situação específica vamos considerar como período pós-emancipações de longo prazo.

O trabalho está dividido da seguinte forma: além desta introdução, a segunda seção faz uma revisão de literatura sobre o federalismo fiscal e as emancipações municipais. A seção três trás a metodologia do trabalho. A seção quatro apresenta os dados e as análises. A seção cinco conclui.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Federalismo Fiscal

A partir da proclamação da República em 1889, o país experimentou várias tendências cíclicas no que se refere ao federalismo fiscal, consoantes ao nível de abertura política. Por isso, o atual grau de descentralização fiscal reflete justamente o atual grau de abertura política vivido pelo país, bem diferente, por exemplo, do que ocorria no regime militar dos anos sessenta. Naquela época, prevalecia uma grande centralização das receitas tributárias arrecadadas nas mãos do Governo Central que, a partir de negociações políticas, distribuía parcelas da arrecadação aos governos subnacionais (Estados e Municípios) e submetia-os às políticas públicas criadas pelo próprio Governo Central. Com a redemocratização brasileira, entendeu-se que a centralização de receitas tributárias por parte da União não era mais o quadro ideal que

combinasse com a nova política do país. Conforme o país avançava em direção à redemocratização política, as lideranças locais e regionais exigiam parcelas maiores dos recursos tributários, o que se garantiu na Constituição de 1988, com descentralização das receitas tributárias nacionais (Afonso e Lobo, 1996).

Essa descentralização começou a ganhar forma com a elevação do *status* dos municípios a ente federado da nação, ou seja, os municípios ganharam o direito de receberem maiores fatias do bolo da arrecadação tributária nacional. Em contrapartida, os municípios foram incumbidos de deveres sobre outras competências, antes exclusivas dos Estados ou da própria União. O federalismo brasileiro, observado sob a ótica da descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988, revela uma descentralização sem coordenação e dirigida por estados e municípios e não gerida pela União. Isso, porque a redemocratização no país primeiro ocorreu com a eleição de governadores e prefeitos no início dos anos 80 e, somente em 1989, ocorreu eleição direta para Presidente da República. Como a Constituição foi escrita por representantes de Estados e municípios que estavam, na sua maioria, descontentes com a forma de repartição dos tributos federais, se criou um clima de luta contra o autoritarismo central e em favor da descentralização e, assim, a descentralização fiscal se deu sem um projeto articulador ou um plano nacional³.

A reestruturação do federalismo fiscal brasileiro foi um avanço há muito tempo pleiteado por Estados e municípios, sem que isso signifique ter-se encontrado a fórmula perfeita para todos os problemas inerentes a causa. Ao contrário, pela falta de um plano central, a promoção da descentralização fiscal ficou carente de outras reformas institucionais necessárias à promoção de uma verdadeira divisão equânime entre os entes federados, sobretudo as reformas tributária e política. A prolongada crise econômica nacional também foi um impedimento para uma resolução mais efetiva das distorções do equilíbrio fiscal, onde se gastava sem uma maior responsabilidade em como arrecadar.

Logo após a promulgação da constituição de 1988, “(...) os governos locais aumentaram sua participação na receita fiscal significativamente. A participação dos municípios na receita total disponível aumentou de 9,5% em 1980 para 16,9% em 1992, enquanto para os estados elevou-se de 24,3% para 31,0%, no mesmo período. A receita tributária disponível (inclusive transferências) dos municípios passou de 2,5% em 1980

³ Sobre este debate veja, além de Afonso e Lobo (1996), Rezende (1995), Affonso (1996) e Afonso, Raimundo e Araújo (1998)

para 4,1% do PIB já em 1990” (MELO, 1996, pg. 15). Sobre a distribuição das competências dos serviços públicos entre as três esferas de governo, Montoro Filho (1994) afirma que “o sistema não é bem definido e acaba tornando-se um sistema híbrido, em que nem se tem um Estado unitário nem uma república federativa”. (p.21).

Pelo viés da teoria das finanças públicas busca-se uma estrutura fiscal que melhor atenda as necessidades de alocação, distribuição e estabilização e que satisfaça os desejos de uma tributação justa, tanto para quem cobra como para quem paga. A questão fica em torno da centralização ou descentralização do sistema tributário.

Em favor do sistema centralizado, sugere-se que a produção de bens e serviços em grande escala - nível federal - é mais vantajosa. Já em favor da descentralização fiscal existe o argumento de que o fornecimento do bem ou serviço público pelo ente local é mais adequado ao tamanho da comunidade local, evitando-se possíveis congestionamentos de fornecimento, no caso do bem ou serviço ser fornecido na situação da centralização. Também, se argumenta em favor da descentralização, as diferenças que existem entre as localidades, que exigiriam diferentes estratégias de fornecimentos de bens e serviços públicos. Almeida (2005, p.29) argumenta que “a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. (...) permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção”⁴.

A amplitude que as discussões sobre o federalismo fiscal alcançam demonstra a importância que o tema tem e a necessidade de se encontrar um denominador comum que contemple a maioria das reivindicações das partes envolvidas. A descentralização passa, necessariamente, pelo entendimento das forças políticas nos três níveis da Federação, sem o qual se criarão disputas por maiores volumes de recursos, sem se preocuparem com a situação além de suas fronteiras. E, numa situação extrema, onde não houver uma mediação central, esta disputa por maiores recursos ou a atração de investimentos privados, gera um conflito entre os entes federados, a *guerra Fiscal*⁵, que prega a isenção de tributos como fator de atração, mesmo comprometendo parcelas importantes das receitas do ente que lança mão deste artifício.

⁴ Para mais detalhes sobre este debate, veja: Longo (1984) e Messere (1993)

⁵ Sobre guerra fiscal, veja também: Silva (2001), Amaral Filho (1996) e Cavalcanti e Prado (1998).

A disputa que deveria ser coordenada pelo entendimento mútuo entre os entes Federados, na busca de soluções para seus problemas internos e em equacionar demandas de sua população com disposições financeiras, torna-se acirrada e imediatista e, no limite, não resiste o período do mandato de seus representantes legais. “Descentralização fiscal, participação política e democracia são processos que se complementam e se reforçam, (...), com uma peculiaridade na América Latina – é um processo bastante tardio em relação aos países desenvolvidos, o que implica maiores problemas e desafios a enfrentar e grande ansiedade por soluções” (Afonso e Lobo, 1996, p. 29).

A guerra fiscal tira a unidade nacional do processo e arrasta para um horizonte cada vez mais distante a possibilidade de um entendimento em torno de um verdadeiro pacto federativo. Aquilo, que pré-constituição de 1988, podia-se chamar de conflito vertical, dada à discordância entre União e governos subnacionais, agora, com o envolvimento direto dos próprios Governadores, a disputa tornou-se horizontal, ou seja, estados contra estados e, numa escala territorial local, municípios contra municípios. Essas divergências assolam o campo do entendimento entorno de uma causa nacional, de um plano que leve a cabo o propósito maior do conceito federativo que é, sobretudo, o bem coletivo em detrimento do particular (Rodrigues, 1994).

2.2 Emancipações Municipais

Na promulgação da constituição de 1988 o texto que fala sobre emancipações municipais diz: *“A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas”*. Em outras palavras, os estados passam a definir os critérios para as emancipações de suas áreas.

No Rio Grande do Sul, em 1989, existiam 333 municípios. Entre 1989 e 1997, já havia se emancipado 134 novos municípios, totalizando para o ano de 1997, 467 municípios gaúchos, um acréscimo de cerca de 40% sobre o total de municípios existentes no Estado. Os 134 municípios emancipados entre 1989 e 1997 se originaram de 132 municípios já existentes em 1989.

Em meio às emancipações que se espalharam de norte ao sul do país, as lideranças políticas perceberam que a falta de critérios mais técnicos para julgar os processos emancipatórios estavam criando mais problemas que soluções. Os municípios de origem perdiam recursos e os novos municípios criados não auferiam recursos suficientes para manterem-se autônomos. Com isso, um alento no *boom* das emancipações veio com a Emenda Constitucional (EC) nº. 15, de 12 de setembro de 1996, que alterou o texto anterior sobre as emancipações e, agora, diz: “*A criação, incorporação e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei*”. Pelo novo texto, os critérios de emancipação municipal continuam sendo dos estados, mas com a nova exigência de lei complementar federal, ainda não regulada, tornaram-se praticamente impossíveis novas emancipações. Após essa data, só se emanciparam aqueles municípios que já tinham conquistado o direito e tiveram a sua emancipação oficializada depois de 1996. Com isso, no Rio Grande do Sul, sob estes novos critérios, apenas 29 novos municípios foram criados no Estado entre 1997 e 2007.

Existem diferentes argumentos a favor e contra as emancipações. Aqueles que se posicionam favoravelmente utilizam freqüentemente como argumentos a grande extensão territorial do município de origem e, conseqüentemente, a distância de certas localidades da sede do município; e o número de habitantes do distrito, além de questões econômicas específicas da região. Os argumentos contrários às emancipações dizem que (1) os municípios desmembrados não teriam capacidade administrativa pela falta de dinâmica econômica, (2) as emancipações servirão apenas aos interesses políticos e empresariais locais, (3) a União terá que sustentar estas novas estruturas político-administrativas e (4) que os municípios de origem serão prejudicados pela perda de receita (Gonçalves e Diniz Filho, 2009).

O mecanismo de repartição do Fundo de Participação dos Municípios pode ser um incentivo às emancipações, pois favorece os municípios com menor população. A distribuição deste Fundo obedece aos seguintes critérios: *i*) 10% para as capitais; *ii*) 86,4% para os municípios do interior com população abaixo de 156.216 habitantes, e *iii*) 3,6% para os municípios do interior com população acima de 156.216 habitantes.

Entretanto, a partir de 1990, a lei nº 62 estipulou que cada Estado teria sua participação no FPM–Interior congelada. Esse método de cálculo tem por objetivo fazer

com que cada Estado assumira o ônus da criação de novos municípios. O FPM–Interior do RS está congelado em 7,3% do total do FPM destinado aos municípios do interior do Brasil. Desse modo, quando são criados novos municípios no RS, a mesma parcela de 7,3% do FPM é repartida entre todos os municípios do interior gaúcho.

O município recém emancipado não tem uma arrecadação própria suficiente para a sua nova estrutura municipal, ficando dependente de transferências dos Estados e da União. Como saliente Wanderley (2008, p.4), “é possível que o município emancipado receba mais recursos (e não necessite aumentar sua tributação local), permitindo uma melhoria para a população local. O problema é que estas transferências são fixas, ou seja, trata-se de jogo de soma zero. A multiplicação esperada do número de municípios acabaria por prejudicar a todos estes”.

Quanto aos motivos que levam algumas áreas a buscar emancipação⁶, Bremaeker (1993), através de questionários enviados aos prefeitos dos municípios recém emancipados em 1992, lista as alegações dadas para justificar as emancipações. Em primeiro lugar vem o argumento do descaso por parte da administração do município de origem (54,2% das respostas), seguido pela existência de forte atividade econômica local (23,6% das respostas). O terceiro motivo mais citado é grande extensão territorial do município de origem (20,8% das respostas), e em quarto, o aumento da população local (1,4% das respostas). Em um trabalho sobre o mesmo tema, Cigolini (1999), reuniu as alegações de 22 municípios emancipados no Paraná nos anos 90. E os motivos apurados foram, em ordem de importância, (1) a existência de condições econômicas favoráveis (60% das respostas), (2) os anseios da comunidade local (22% das respostas), e (3) a vontade popular, representado por plebiscitos municipais (18% das respostas). Noronha (1996) também fez entrevistas com as populações locais de 17 municípios emancipados no Rio de Janeiro entre os anos de 1985 e 1993, e verificou que as populações de sete municípios justificaram a emancipação como forma de evitar a estagnação econômica. Os respondentes de seis municípios alegaram possuir condições econômicas favoráveis para a emancipação, e os entrevistados de quatro cidades apontaram as razões políticas como principal motivo para a emancipação.

Em relação às implicações que as emancipações trazem, Citadini (1998) alega que as emancipações geram um sistema de transferências constitucionais que cria vínculos de dependência entre os municípios e as demais esferas de governo. Um

⁶ Resenha obtida em Magalhães (2007).

problema fiscal na esfera federal ou estadual repercute nas transferências municipais e faz que os municípios deixem de receber componentes essenciais dos seus orçamentos. Gomes e MacDowell (2000) detectaram essa situação de vínculo de dependência, através da análise da participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios brasileiros de até 5 mil habitantes. Em 1996, este percentual era de apenas 9%, número ainda menor no caso dos municípios do norte e nordeste: 2,9% e 4,4%, respectivamente. Já os municípios com mais de um milhão de habitantes tinham receitas próprias equivalentes a quase 56% de suas receitas correntes totais. Os autores argumentam ainda que a transferência de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos reduz a capacidade das prefeituras das grandes cidades em realizar programas sociais e suprir serviços, como transporte, saneamento, segurança e pesquisa básica, o que reduz, por consequência, os incentivos à produção.

3 METODOLOGIA

Inicialmente será feita uma comparação da situação dos 134 municípios que se emanciparam entre 1989 e 1997 no Estado do Rio Grande do Sul (municípios Emancipados) com a situação dos 132 municípios dos quais os Emancipados se originaram (municípios de Origem), em dois períodos distintos: 1997 (ano em que as 134 emancipações analisadas já estavam consolidadas) e 2007 (ano que completa uma década de emancipação dos 134 municípios analisados). Serão usadas as seguintes variáveis: crescimento da população, arrecadação dos tributos municipais, receitas arrecadadas, despesas totais, receitas do FPM e PIB municipal.

Em seguida, com o intuito verificar se as emancipações contribuíram ou não para uma melhor distribuição das receitas orçamentárias entre os municípios do Estado, se confrontará o índice de Gini estadual de 1989 (ano em que as 134 emancipações analisadas ainda não haviam ocorrido e para efeito de análise vamos considerar como período pré-emancipações), o índice de Gini estadual de 1997 (ano em que as 134 emancipações analisadas já haviam ocorrido e que vamos considerar como período pós-emancipações), e o índice de Gini estadual de 2007 que nesta situação específica vamos considerar como período pós-emancipações de longo prazo.

Neste trabalho, o cálculo de Gini é utilizado para mensurar a desigualdade entre os municípios gaúchos em termos de distribuição orçamentária per capita. Assim, comparando o que é desenvolvido aqui com os problemas de distribuição de renda

normalmente estudados através desta metodologia, o valor do orçamento per capita fará o papel da renda, enquanto cada município representará um indivíduo. Vale ressaltar o fato de que a variável utilizada - orçamento municipal per capita - representa uma medida importante em termos da situação fiscal dos municípios de uma região, especialmente, como um instrumento de análise comparativa em termos de capacidade fiscal dos municípios. Apesar da sua clara importância, esta variável raramente é utilizada para trabalhos que investigam a (des)igualdade da capacidade fiscal dos municípios brasileiros. O índice de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de orçamento per capita e 1 corresponde à maior concentração possível. As fontes dos dados são: a Fundação de Economia e Estatística (FEE), o IBGE, Secretaria do Tesouro Nacional, TCE-RS.

4 DADOS E ANÁLISES

4.1 Municípios de Origem e Municípios Emancipados

As tabelas a seguir se referem aos dados e comparações de dados entre o conjunto dos 134 municípios Emancipados, com o conjunto dos 132 municípios de Origem. São dados referentes à variação de população, arrecadação dos tributos municipais, receitas arrecadadas, receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), despesas realizadas e PIB municipal, em dois períodos 1997 e 2007.

Os dados sobre a população - Tabela 1 - apontam que os municípios de Origem tiveram uma variação populacional de 4,46%, enquanto que os municípios Emancipados tiveram, no mesmo período, uma variação de 3,61%. A variação populacional no Estado foi de 7,12%. A média de habitantes nos municípios Emancipados foi de 3.589 e 3.719 para os anos de 1997 e 2007, respectivamente.

Tabela 1 – População total dos municípios de Origem, dos municípios Emancipados e do Estado do Rio Grande do Sul

	1997	2007	Variação%
Municípios Origem - População Total	3.951.416	4.127.499	4,46%
Municípios Emancipados - População Total	480.960	498.328	3,61%
Média de habitantes nos municípios de Origem	29.935	31.269	
Média de habitantes nos municípios Emancipados	3.589	3.719	
Rio Grande do Sul - População Total	9.879.813	10.582.887	7,12%

Fonte: Elaboração própria do autor a partir dos dados da FEEDADOS. IBGE. STN. TCERS

Em relação à arrecadação dos tributos municipais, conforme a tabela 2, os municípios de Origem tiveram uma variação positiva de 42,39% e os municípios Emancipados de 85,37%. A diferença de arrecadação em favor dos municípios de Origem para os Emancipados caiu de 63,47% em 1997 para 25,56% em 2007. Ou seja, embora os municípios de Origem continuem arrecadando mais que os municípios Emancipados, em termos per capita, o que se constata é que a arrecadação dos municípios Emancipados melhorou muito, mesmo tendo uma estrutura arrecadatória incipiente, em relação aos municípios de Origem. Então, o argumento de que os municípios Emancipados não teriam uma estrutura administrativa suficiente para incrementar suas arrecadações de tributos municipais não confere, e, pelo contrário, no período analisado foi mais eficiente que a dos municípios de Origem.

Tabela 2 – Arrecadação dos Tributos Municipais per capita

	1997	2007**	Varição%
Municípios Origem - arrecadação per capita*	39,56	56,33	42,39%
Municípios Emancipados - arrecadação per capita*	24,20	44,86	85,37%
Diferença entre as arrecadações dos municípios de Origem e os Emancipados	63,47%	25,56%	
Rio Grande do Sul - arrecadação per capita*	56,13	77,90	38,78%

Fonte: Elaboração própria do autor a partir dos dados da FEEDADOS. IBGE. STN. TCERS

*Valores em Reais (R\$)

**Valores correntes de 1997 corrigidos pelo IGP-M

As receitas arrecadadas as quais incluem os repasses oriundos das transferências dos Estados e da União, principalmente, ICMS E FPM, tabela 3, dos municípios de Origem variaram 43,80%, enquanto que as dos municípios Emancipados variaram 57,50%. A diferença entre as receitas arrecadadas em favor dos municípios Emancipados certamente está atrelada ao fato de os municípios Emancipados recebem maiores recursos do FPM por terem populações menores. Inclusive esta diferença em favor dos municípios Emancipados que era de 73,42% em 1997 subiu para 89,94% em 2007. Talvez este fato possa estar ligado a dois fatores: a) os municípios Emancipados tiveram um crescimento populacional menor que os municípios de origem (tabela 1), garantindo, assim, mais recursos do FPM que tem por critério beneficiar municípios com menores populações, e/ou; b) a sugestão da literatura analisada de que um dos

fatores para a emancipação de um território ocorre por existir ali intensa atividade econômica (leia-se maior arrecadação de ICMS, por exemplo), faz sentido.

Tabela 3 – Receitas Arrecadadas per capita

	1997	2007**	Variação%
Municípios Origem - arrecadação per capita*	275,65	396,38	43,80%
Municípios Emancipados - arrecadação per capita*	478,03	752,90	57,50%
Diferença entre as arrecadações dos municípios de Origem e os Emancipados	73,42%	89,94%	
Rio Grande do Sul - arrecadação per capita*	333,45	451,72	35,47%

Fonte: Elaboração própria do autor a partir dos dados da FEEDADOS. IBGE. STN. TCERS

*Valores em Reais (R\$)

**Valores correntes de 1997 corrigidos pelo IGP-M

Quando se faz a análise somente de os recursos recebidos do FPM, conforme tabela 4, fica evidente a diferença entre os repasses recebidos pelos municípios Emancipados em relação aos municípios de Origem. Os municípios de Origem tiveram uma variação de 8,3% entre 1997 e 2007 na receita oriunda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Já os municípios Emancipados tiveram, no mesmo período, uma variação de cerca de 30%. Então, a diferença das receitas recebidas do FPM em favor dos municípios Emancipados que era de mais de 250% em 1997 saltou para quase 320% em 2007.

Tabela 4 – Receita do FPM per capita

	1997	2007**	Variação%
Municípios Origem - receita per capita*	67,37	72,94	8,30%
Municípios Emancipados - receita per capita*	237,00	306,30	29,24%
Diferença entre as receitas dos municípios de Origem e os Emancipados	251,79%	319,95%	

Fonte: Elaboração própria do autor a partir dos dados da FEEDADOS. IBGE. STN. TCERS

*Valores em Reais (R\$)

**Valores correntes de 1997 corrigidos pelo IGP-M

Em relação às despesas realizadas, tabela 5, os municípios de Origem incrementaram seus gastos em 37,14% no ano de 2007 em relação a 1997. Nesta mesma relação de períodos o incremento nos gastos dos municípios Emancipados foi um pouco

menor, em torno de 34%. Embora as despesas realizadas pelos municípios Emancipados tenha sido menor que a dos municípios de Origem no período referido a diferença entre as despesas realizadas em favor dos municípios Emancipados manteve-se entre 85% e 90%. Ou seja, os municípios de Origem aumentaram mais as suas despesas do que os municípios Emancipados, mas os Emancipados continuam gastando quase o dobro com seus munícipes do que os de Origem. Evidentemente que as variáveis Receitas, População e tipos de Despesas podem estar influenciando estes dados, mas no momento estas análises não fazem parte do escopo deste trabalho.

Tabela 5 - Despesas Realizadas per capita

	1997	2007**	Variação%
Municípios Origem - despesa per capita*	282,40	387,29	37,14%
Municípios Emancipados - despesas per capita*	538,36	721,73	34,06%
Diferença entre as despesas realizadas dos municípios de Origem e os Emancipados	90,64%	86,36%	
Rio Grande do Sul – despesa per capita*	339,51	427,05	25,78%

Fonte: Elaboração própria do autor a partir dos dados da FEEDADOS. IBGE. STN. TCERS

*Valores em Reais (R\$)

**Valores correntes de 1997 corrigidos pelo IGP-M

No que se refere ao PIB per capita (Tabela 6) o que se verifica é que o Estado do Rio Grande do Sul encolheu nos período compreendido entre 1997 e 2007. Evidentemente esse fato é reflexo do encolhimento da produção dos municípios. Os municípios Emancipados foram os que mais sofreram e tiveram uma queda de -15,43%, enquanto que os municípios de Origem encolheram o PIB per capita cerca de -6%. É possível que a maior queda verificada no PIB per capita dos municípios Emancipados tenha ocorrido pelo fato destes municípios, mesmo que tenham se emancipados por terem uma atividade econômica intensa como sugere uma das hipóteses da literatura pesquisada, a atividade econômica, de modo geral, é menor em relação aos municípios de Origem, assim, são mais suscetíveis às retrações econômicas.

Tabela 6 – PIB Municipal per capita

	1997	2007**	Variação%
Municípios Origem - PIB per capita*	6.985,37	6.549,85	-6,23%
Municípios Emancipados - PIB per capita*	5.972,26	5.050,96	-15,43%
Diferença entre PIB per capita dos municípios de Origem e os Emancipados	16,96%	29,68%	
Rio Grande do Sul - PIB per capita*	6.578,19	6.486,91	-1,39%

Fonte: Elaboração própria do autor a partir dos dados da FEEDADOS. IBGE. STN. TCERS

*Valores em Reais (R\$)

**Valores correntes de 1997 corrigidos pelo IGP-M

4.2 Índice de GINI

Neste trabalho o cálculo do índice de Gini é utilizado para mensurar a desigualdade entre os municípios gaúchos em termos de distribuição orçamentária per capita. Assim, o valor do orçamento per capita fará o papel da renda, enquanto cada município representará um indivíduo. O índice de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de orçamento per capita e 1 corresponde à maior concentração possível.

O gráfico 1 mostra os valores do índice de Gini estadual de 1989 (ano em que as 134 emancipações analisadas ainda não haviam ocorrido e para efeito de análise vamos considerar como período pré-emancipações), o índice de Gini estadual de 1997 (ano em que as 134 emancipações analisadas já haviam ocorrido e que vamos considerar como período pós-emancipações), e o índice de Gini estadual de 2007 que nesta situação específica vamos considerar como período pós-emancipações de longo prazo.

A análise dos índices de Gini auferidos para os anos de 1989 (0,2529), 1997 (0,2193) e 2007 (0,2423) pode sugerir pelo menos três situações distintas: 1ª) Quando se faz uma análise comparativa entre os índices de 1989 (pré-emancipações) e 1997 (pós-emancipações) conclui-se que no referido período as emancipações municipais ocorridas no Estado foram positivas para a distribuição orçamentária. Afinal, houve uma queda do índice de Gini colocando-o mais próximo de zero que corresponde à situação de completa igualdade orçamentária entre os municípios do Estado. 2ª) Outra análise entre o índice de 1989 (pré-emancipações) e o índice de 2007 (pós-emancipações de longo prazo) segue a mesma tendência da primeira situação e conclui-se que, de fato, as emancipações municipais analisadas foram positivas para a distribuição orçamentária entre os municípios do Estado.

Entretanto, em uma terceira situação, quando se analisa de forma conjunta os três índices estaduais auferidos verifica-se que ocorre queda do índice de 1989 (pré-emancipações) para 1997 (pós-emancipações), mas para o índice de 2007 (pós-emancipações de longo prazo) o movimento é contrário e ocorre a inversão do sentido da curva. Embora o índice de 2007 represente situação distributiva positiva em relação ao índice de 1989 o fato de a curva tender para o índice de 1989 pode sugerir que após

período de longo prazo, talvez, as emancipações municipais analisadas não surtirão os efeitos distributivos desejados. Ou seja, em um primeiro momento as emancipações municipais causam um efeito distributivo positivo e noutro período de longo prazo esse efeito tende a nulo.

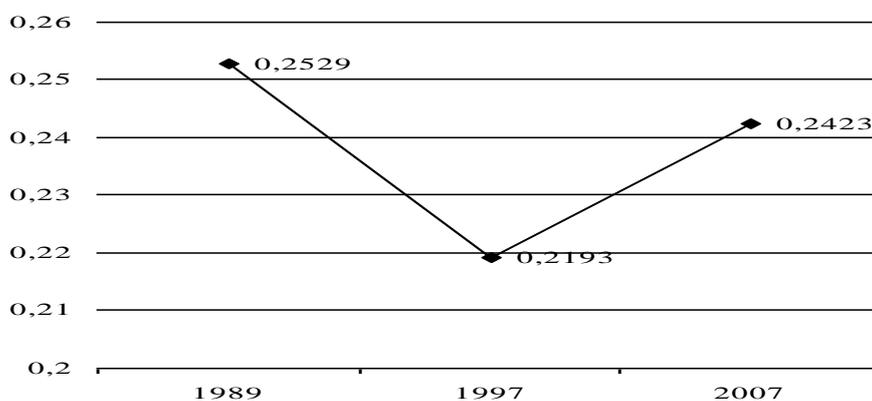


Gráfico 1 - Índices de Gini do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 1989, 1997 e 2007

5 CONCLUSÕES

Considerando as discussões e os dados aqui apresentados pode-se concluir que, em relação ao federalismo fiscal, o país precisa discutir mais profundamente as relações entre os entes federados, sobretudo no que diz respeito às responsabilidades individuais de cada um para com suas necessidades e para com as necessidades da nação. A busca por fatias cada vez maiores do bolo da arrecadação federal, por parte dos entes subnacionais, sem uma contrapartida proporcional nas despesas que emanam da sociedade, pode enfraquecer e comprometer qualquer projeto de desenvolvimento nacional que busque equilibrar despesas com receitas. Se o federalismo fiscal nacional não revir as obrigações de cada ente e não deixar bem claro quem paga a conta do quê o país sempre estará refém de um sistema complexo e distorcido. Se na promulgação da constituição de 1988 os constituintes tiveram somente uma visão local em detrimento de uma visão de nação, já é o momento de uma discussão mais técnica e menos política. A legislação sobre federalismo fiscal deve ser precisa e clara, mesmo numa eventual situação de *responsabilidade conjunta*, a participação de cada ente não pode dar margem para dúvidas quanto ao nível de obrigação de cada parte envolvida. Se assim não proceder, o convívio com atos do tipo *guerra fiscal* continuarão a fazer parte do

nosso sistema tributário e, por consequência, colocará em lados opostos aqueles que deveria unir.

Em relação às emancipações os dados mostram que as arrecadações dos tributos dos municípios que se emanciparam melhoraram significativamente, contrariando a literatura a qual afirma que pelo fato de os Emancipados recebem recursos do FPM não se esforçariam para melhorarem suas arrecadações locais. Entretanto, os dados mostram também, que os repasses do FPM para os municípios Emancipados, por serem de menores populações, aumentaram e isso pode causar uma distorção na aplicação destes recursos, afinal, municípios com maiores populações exigem maiores recursos do que pequenos municípios. Em relação aos municípios de Origem não se pode afirmar, pelos dados analisados, se estes ficaram em situação melhor ou pior após as emancipações, pois se é verdade que não arrecadam mais os tributos dos seus antigos residentes é verdade, também, que estes cidadãos não lhes trazem mais despesas.

De modo geral, após as emancipações o Estado melhorou a sua distribuição de receitas orçamentárias entre seus municípios, entretanto faz-se ressalva sobre este último aspecto devido ao índice de Gini de 2007 que mostra uma tendência de concentração de longo prazo após primeiro impacto distributivo positivo.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair. **Desenvolvimento Regional Endógeno em Um Ambiente Federalista**. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 14, dezembro 1996.

AFONSO, J.R.R.; RAMUNDO, J.C.M.; ARAÚJO, E. A. **Breves Notas Sobre o Federalismo Fiscal no Brasil**. Disponível em : http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000168.pdf

AFFONSO, Rui. **Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil**. São Paulo em Perspectiva, 10 (3), 1996.

AFONSO, J. R. R.; LOBO, Thereza. **Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias**. Planejamento e Políticas Públicas. Nº14, dezembro 1996.

AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. **Questão Federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da Teoria**. Revista de Economia Política, vol. 17, nº 1 (65), janeiro-março/97.

ARRETCHE, Maria. **Federalismo e Políticas Súcias no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia**. São Paulo Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

BREMAEKER, François E. J. **Evolução do Quadro Municipal Brasileiro no período entre 1980 e 2001** (Série Estudos Especiais nº 20). Rio de Janeiro – RJ/2001. Disponível: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/...pt/.../e0001597.pdf. Vários acessos.

FEE. **Fundação de Economia e Estatística**. Disponível em www.fee.tche.br. Vários acessos.

GONÇALVES, Luciléa F. L., DINIZ FILHO, Luiz L. **Emancipações Municipais e Aplicação de Recursos Públicos: Um Estudo de Caso no Oeste Maranhense no Período de 1990 a 2004**. Revista Geografar. Resumos do VII Seminário de Pós-Graduação em Geografia. Curitiba, 2009.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em www.ibge.gov.br. Vários acessos.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em www.ipea.gov.br. Vários acessos.

LIMA, Edilberto C. P. **Reforma Tributária no Brasil: Entre o Ideal e o Possível**. Texto Para Discussão nº 666. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto 1999.

LONGO, Carlos A. **Tax Assignment in Federal Countries**. Pesquisa Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 14 (1). 287 a 296, abril 1984.

MELO, Marcus A. **Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”:** **Efeitos Perversos da Descentralização?** São Paulo em Perspectiva, 10 (3), 1996.

MONTORO FILHO, André Franco. **Federalismo e Reforma Fiscal**. Revista de Economia Política, vol. 14, nº 3 (55), julho-setembro/1994.

MAGALHÃES, João C. Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil. Departamento de Estudos Regionais e Urbanos. IPEA – Instituto de Pesquisa econômica aplicada. Disponível em: www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/.../Capitulo%201.pdf

REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 15, nº 3 (59), julho-setembro/95.

RODRIGUES, Vicente. **Os Interesses Regionais e a Federação Brasileira**. Ensaios, FEE, Porto Alegre, (15) 2: 338-352,1994.

SILVA, C.E.L. **Como as economias de São Paulo e de Minas Gerais se comparam à do resto do Brasil: uma análise das suas estruturas produtivas**. Dissertação Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo. Maio, 2001.

WANDERLEY, Cláudio B. **Emancipações Municipais Brasileiras Ocorridas na Década de 90: Estimativa de Seus Efeitos Sobre o Bem-Estar Social**. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, MG – Brasil, 29 setembro a 03 outubro 2008.