

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**INSTALAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS EM SANTA CATARINA EM  
1997: UM ESTUDO DOS REFLEXOS FINANCEIROS**

**CLÁUDIO CHEREM DE ABREU**

**FLORIANÓPOLIS**

**2001**

**CLÁUDIO CHEREM DE ABREU**

**INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS EM SANTA CATARINA EM  
1997: UM ESTUDO DOS REFLEXOS FINANCEIROS**

Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Administração.

**Orientador: Valter Saurin, Dr.**

Florianópolis, dezembro de 2001

**INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS EM SANTA CATARINA EM  
1997: UM ESTUDO DOS REFLEXOS FINANCEIROS**

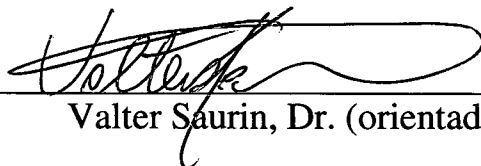
**CLÁUDIO CHEREM DE ABREU**

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Administração Pública) e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.



Prof. Nelson Colossi, Dr.  
Coordenador do Curso

Apresentada a Comissão Examinadora integrada pelos professores:



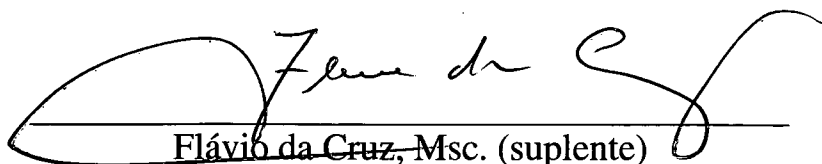
Valter Saurin, Dr. (orientador)



Angelise Valladares Monteiro, Dr<sup>a</sup> (membro)



Nelson Colossi, Dr. (membro)



Flávio da Cruz, Msc. (suplente)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar, aos membros da banca, professores ilustres e apoiadores incondicionais na realização do trabalho: Professor Colossi, responsável direto por uma nova chance para a realização do mestrado; Professor Flávio Cruz, cujos conhecimentos (a todos compartilhados) em contabilidade pública foram essenciais para projetar e desenvolver este trabalho; Professora Angelise, pelo esforço em rever a metodologia em curto espaço de tempo e animar-me a apresentar o que já havia sido obtido; e ao Professor Saurin, pela persistência hercúlea de me levar à banca.

Ao Ricardo Behr, enorme coração que a todos encoraja. Em seu nome firmo a lembrança dos nossos colegas de estudo.

À turma de trás do balcão do CPGA, Graziela em especial, sem esquecer do Márcio, da Graça, da Suzana e da Marilda (estas mais antigamente), que sempre lembraram-se de minha condição de aluno e nunca deixaram de me incentivar.

Aos meus amigos do planejamento do Tribunal de Contas, também incansáveis, apesar de tantas vezes derrotados em seu objetivo de me fazer cumprir os “prazos”.

Aos velhos amigos que acompanham minha trajetória errática em busca de um algo melhor cada vez menos claro.

Aos parentes consanguíneos, alguns dos quais já partiram mas que não foram para tão longe, que sempre me respeitaram independentemente dos sucessos ou fracassos.

Ao meu núcleo amoroso, Danuza, Yan, Liz e Sarah, pelos muitos não, silêncios e ausências em função do Mestrado, que vocês souberam receber e transformar em motivação e união.

## RESUMO

O presente trabalho tem como propósito examinar os reflexos da instalação de novos municípios ocorrida em 1997 sobre as receitas e despesas orçamentárias das prefeituras catarinenses nos anos de 1996, 1997 e 1998. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: caracterizar as finanças dos municípios catarinenses; identificar e analisar o perfil populacional e regional dos novos municípios instalados; analisar o comportamento das receitas e despesas orçamentárias das prefeituras catarinenses nos anos selecionados, classificando-as segundo seu envolvimento com a instalação de novos municípios e segundo sua faixa populacional. Este estudo caracteriza-se pela adoção de uma abordagem predominantemente quantitativa. O *design* é o de uma pesquisa documental, do tipo exploratório e comparativo. A perspectiva de análise proposta é longitudinal com corte transversal, sendo o nível de análise organizacional (as prefeituras municipais catarinenses). Os dados utilizados foram de fontes secundárias, obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado (orçamentos e balanços de prefeituras municipais) e em publicações estatísticas (impresas e eletrônicas) estaduais e nacionais – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul – SDE/SC – e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, principalmente. Os resultados obtidos demonstram que as prefeituras de Santa Catarina apresentam elevada correlação positiva entre a receita e o tamanho do município, mensurado na forma da população residente, e podem ser caracterizadas pela dependência, proporcional ao tamanho, de recursos transferidos do Governo Estadual e do Governo Federal; e, independentemente do tamanho, pelo dispêndio elevado de recursos com gastos correntes, operacionais. Os novos municípios instalados em 1997 circunscrevem-se de maneira quase absoluta, ao menor tamanho, com população inferior a 5.000 habitantes, reforçando o quadro descrito acima, com o agravante de provocar perda de receita generalizada, tendo em vista a sistemática de transferência de recursos entre os níveis da Federação. O processo emancipatório de 1997 também repercutiu sobre a distribuição dos recursos públicos municipais entre a população catarinense, produzindo uma oferta de benefícios que pode ser apropriada desigualmente por uma pequena parcela da população.

## **ABSTRACT**

The purpose of the present work is to examine the reflections of the installation of new municipalities, which took place in 1997, on the incomes and budget expenses of the local councils in Santa Catarina in the years 1996, 1997 and 1998. To achieve this, the following specific objectives were established: to characterize the finances of the municipalities in Santa Catarina; to identify and to analyze the population and regional profile of the new municipalities installed in the year 1997; to analyze the incomes and budget expenses of the local councils in the years 1996, 1997 and 1998 according to their involvement with the installation of the new municipalities and its population. This study is characterized by the use of a predominantly quantitative approach. The design is of a documental research, of the exploratory and comparative type. The perspective of the proposed analysis is longitudinal with a transversal cut, with the level of organizational analysis being the local councils of Santa Catarina. The data used was of secondary sources, obtained from the State's financial department (budgets and balances of municipal councils) and statistical state and national publications (both printed and electronic) – the State Office Economical Development and Integration to Mercosul – SDE/SC – and mainly the Brazilian Institute of Geography and Statistics – IBGE. The obtained results demonstrated that the studied local councils present high positive correlation between the income and the size of the municipalities, measured according to its resident population, being characterized by the dependence, proportional to its size, of the state and federal government's transferred resources; and, independently of its size, for the high expenditure of resources with average and operational expenses. The new municipalities installed in 1997 are in its majority of a very small size, with a population inferior to 5.000 inhabitants, reinforcing the picture described above, with the added difficulty of provoking loss of widespread income, do to the systematic of transferring resources among the levels of the federation. The process emancipation of 1997 also echoes on the distribution of the municipal public resources among the population of Santa Catarina, producing an offer of benefits that can be appropriated unevenly by a small portion of the population.

# SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE SIGLAS

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1.1 Exposição do Tema e Problema de Pesquisa</b> .....	13
<b>1.2 Objetivos da Pesquisa</b> .....	15
<b>1.3 Justificativa</b> .....	16
<b>1.4 Organização da Dissertação</b> .....	17
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA</b> .....	19
<b>2.1 O Município no Brasil</b> .....	19
<u>2.1.1 O município na Constituição Federal de 1988</u> .....	23
<b>2.2 Federalismo</b> .....	27
<u>2.2.1 O federalismo no Brasil</u> .....	31
<b>2.3 Federalismo Fiscal</b> .....	34
<u>2.3.1 Tributação no federalismo</u> .....	35
<u>2.3.2 Transferências intergovernamentais</u> .....	38
<u>2.3.3 Federalismo e descentralização fiscal</u> .....	43
<u>2.3.4 Descentralização fiscal e desenvolvimento econômico</u> .....	45
<b>2.4 Finanças Municipais e Federalismo Fiscal</b> .....	46
<u>2.4.1 O marco constitucional de 1988</u> .....	49
<u>2.4.2 A situação das finanças municipais</u> .....	63
<b>2.5 A Multiplicação de Municípios no Brasil</b> .....	69
<u>2.5.1 As emancipações em Santa Catarina</u> .....	74
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	79
<b>3.1 Caracterização da Pesquisa</b> .....	79
<b>3.2 Perguntas de Pesquisa</b> .....	79
<b>3.3 Delimitação da Pesquisa</b> .....	80
<b>3.4 Coleta, Tratamento e Análise dos Dados</b> .....	80
<b>3.5 Definição dos Termos</b> .....	82

<b>3.6 Limitações</b> .....	84
<b>4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS</b> .....	86
<b>4.1 Finanças dos Municípios Catarinenses no Período 1985-1998</b> .....	86
<u>4.1.1 Receita e despesa orçamentárias</u> .....	87
<u>4.1.2 Composição da receita e da despesa orçamentárias</u> .....	92
<b>4.2 Instalação de Municípios e Perfil Populacional e Regional dos Municípios Catarinenses</b> .....	99
<b>4.3 Comportamento das Finanças Públicas das Prefeituras em Relação à Instalação de Novos Municípios em 1997</b> .....	105
<u>4.3.1 Receita e despesa orçamentárias</u> .....	106
<u>4.3.2 Receita de transferências intergovernamentais</u> .....	113
<u>4.3.3 Receita orçamentária e receita própria <i>per capita</i></u> .....	117
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	123
<b>5.1 Conclusões</b> .....	123
<b>5.2 Recomendações</b> .....	128
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	130
<b>ANEXOS</b> .....	135
Anexo A – Coeficiente de participação dos municípios do interior no FPM.....	135
Anexo B – Coeficiente de participação dos estados no total a ser distribuído para os municípios do interior no FPM .....	136
Anexo C – Transferências do Estado aos municípios em 1998 .....	137
Anexo D – Classificação das receitas e despesas orçamentárias (Lei 4.320) .....	147



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Estrutura tributária sob as constituições de 1946, 1967 e 1988 .....	52
Figura 2	– Repartição das receitas tributárias sob as constituições de 1967 e 1988 .....	54
Figura 3	– Atribuições constitucionais dos municípios .....	61
Figura 4	– Atribuições funcionais dos municípios .....	62
Figura 5	– Atribuições agregadas aos municípios .....	62
Figura 6	– Evolução do índice de inflação medido pelo IGP-DI .....	86
Figura 7	– Evolução da receita orçamentária média segundo o tamanho de prefeitura – 1985-98 .....	90
Figura 8	– Associação entre população e receita orçamentária das prefeituras catarinenses –1985-98 .....	91
Figura 9	– Evolução da receita orçamentária média em relação a 1989 segundo o tamanho de prefeitura – 1985-98 .....	92
Figura 10	– Evolução do resultado orçamentário médio segundo o tamanho de prefeitura – 1985-98 .....	92
Figura 11	– Evolução da participação média da receita transferida na receita orçamentária por tamanho de prefeitura – 1985-98 .....	97
Figura 12	– Evolução da participação média da receita própria na receita orçamentária, em relação a 1989, por tamanho de prefeitura – 1985-98 .....	97
Figura 13	– Evolução da participação média da despesa corrente, em relação a 1989, por tamanho de prefeitura – 1985-98 .....	98
Figura 14	– Evolução da participação média da receita própria na despesa corrente, por tamanho de prefeitura – 1985-98 .....	99
Figura 15	– Instalação de municípios em Santa Catarina após 1988 .....	100
Figura 16	– Distribuição dos municípios conforme a faixa populacional .....	101
Figura 17	– Evolução da distribuição dos municípios segundo a mesorregião .....	103
Figura 18	– Instalações de municípios em Santa Catarina – 1993 e 1997 .....	104
Figura 19	– Receita orçamentária média de microprefeituras e muito pequenas prefeituras, segundo a situação, em 1996, 1997 e 1998 .....	109

Figura 20	– Participação média da receita própria de microprefeituras segundo a situação em 1996, 1997 e 1998 .....	109
Figura 21	– Participação média da despesa corrente na despesa orçamentária de microprefeituras e muito pequenas prefeituras segundo a situação em 1996, 1997 e 1998 .....	110
Figura 22	– Participação média da receita de transferências de microprefeituras e muito pequenas prefeituras segundo a situação em 1996, 1997 e 1998 .....	111
Figura 23	– Receita orçamentaria de prefeituras segundo o tamanho e a situação em relação à emancipação de municípios – 1996-98 .....	111
Figura 24	– Receita própria de prefeituras segundo o tamanho e a situação em relação à emancipação de municípios – 1996-98 .....	112
Figura 25	– Receita transferida de prefeituras segundo o tamanho e a situação em relação à emancipação de municípios – 1996-98 .....	112
Figura 26	– Despesa Corrente de prefeituras segundo o tamanho e a situação em relação à emancipação de municípios – 1996-98 .....	113
Figura 27	– Receita de transferências de municípios catarinenses com até 20 mil habitantes segundo a situação quanto à instalação – 1996-98 .....	115
Figura 28	– Participação das transferências da União na receita de transferências de municípios catarinenses segundo a situação quanto à instalação e o tamanho – 1996-98 .....	116
Figura 29	– Participação das transferências do Estado na receita de transferências de municípios catarinenses segundo a situação quanto à instalação e o tamanho – 1996-98 .....	116
Figura 30	– Receita orçamentária <i>per capita</i> média das prefeituras catarinenses – 1985-98 .....	118
Figura 31	– Associação entre população e receita orçamentária <i>per capita</i> .....	118
Figura 32	– Receita própria <i>per capita</i> das prefeituras catarinenses – 1985-98 .....	120
Figura 33	– Receita <i>per capita</i> média das prefeituras catarinenses segundo o tamanho e relação com instalação de municípios – 1996-98 .....	122
Figura 34	– Receita <i>per capita</i> média das prefeituras catarinenses segundo o tamanho e relação com instalação de municípios – 1996-98 .....	122

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Divisão federativa da receita tributária – 1989-98 .....	65
Tabela 2	– Despesas não financeiras das administrações públicas nas contas nacionais – 1988 e 1998 .....	67
Tabela 3	– Municípios brasileiros, por ano de instalação, segundo a faixa populacional e as regiões, até 1999 .....	70
Tabela 4	– Brasil: total de municípios, municípios instalados entre os anos de 1993 e 1997, e percentagem dos novos municípios sobre o total, por estado .....	72
Tabela 5	– Criação de municípios em Santa Catarina por regiões e períodos históricos .....	76
Tabela 6	– Receita e despesa orçamentária das prefeituras catarinenses segundo o tamanho – 1985-98 .....	88
Tabela 7	– Composição da receita e da despesa orçamentárias das prefeituras catarinenses – 1985-98 .....	94
Tabela 8	– Instalação de municípios em Santa Catarina após 1988 .....	100
Tabela 9	– Distribuição dos municípios catarinenses conforme o tamanho – 1988-1993-1997 .....	101
Tabela 10	– Distribuição dos municípios segundo a mesorregião e períodos de instalação .....	103
Tabela 11	– Categorização dos municípios quanto à relação com instalação de novos municípios em 1997 em Santa Catarina .....	105
Tabela 12	– Receita e despesa orçamentárias das prefeituras catarinenses instaladas, com desmembramento e sem desmembramento, segundo o tamanho – 1996-98 .....	107
Tabela 13	– Receita de transferências média das prefeituras segundo a situação quanto às instalações de 1997 e segundo o tamanho – 1996-98 .....	114
Tabela 14	– Receita <i>per capita</i> média das prefeituras catarinenses – 1985-98 .....	117
Tabela 15	– Receita própria <i>per capita</i> média das prefeituras catarinenses – 1985-98 .....	119
Tabela 16	– Receita <i>per capita</i> média das prefeituras catarinenses segundo o tamanho e a relação com instalações de municípios – 1985-98.....	121

## LISTA DE SIGLAS

<b>ACOM</b>	- Assessoria de Comunicação Social
<b>BNDES</b>	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
<b>CTN</b>	- Código Tributário Nacional
<b>EBCT</b>	- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
<b>EMATER</b>	- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>EUA</b>	- Estados Unidos da América
<b>FPE</b>	- Fundo de Participação dos Estados
<b>FPEX</b>	- Fundo de Ressarcimento dos Estados Exportadores
<b>FPM</b>	- Fundo de Participação dos Municípios
<b>FUNDEF</b>	- Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>IBAM</b>	- Instituto Brasileiro de Administração Municipal
<b>IBGE</b>	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICM</b>	- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias
<b>ICMS</b>	- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>IE</b>	- Imposto sobre Exportação
<b>IEx</b>	- Impostos Extraordinários
<b>IGF</b>	- Imposto sobre Grandes Fortunas
<b>IGP-DI</b>	- Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna – Fundação Getúlio Vargas
<b>II</b>	- Imposto sobre Importação
<b>INCRA</b>	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>IOF</b>	- Imposto sobre Operações Financeiras
<b>IPI</b>	- Imposto sobre Produtos Industrializados
<b>IPTU</b>	- Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>IPVA</b>	- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
<b>IR</b>	- Imposto de Renda
<b>IRPF</b>	- Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas
<b>IRPJ</b>	- Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas
<b>ISS</b>	- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

<b>ITBI-CM</b>	- Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – Causa Morte
<b>ITBI-IV</b>	- Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – Inter Vivos
<b>ITR</b>	- Imposto Territorial Rural
<b>IVVCL</b>	- Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Lubrificantes
<b>LCE</b>	- Lei Complementar Estadual
<b>MF</b>	- Ministério da Fazenda
<b>PAB</b>	- Piso para a Assistência Básica
<b>PIB</b>	- Produto Interno Bruto
<b>SDE</b>	- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul
<b>SEPLAN</b>	- Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina
<b>STN</b>	- Secretaria do Tesouro Nacional
<b>TCSC</b>	- Tribunal de Contas de Santa Catarina
<b>TCU</b>	- Tribunal de Contas da União

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Exposição do Tema e Problema de Pesquisa

As seções de política e informações regionais dos jornais catarinenses de maior circulação (*Diário Catarinense*, *Jornal A Notícia*, *Jornal O Estado*) a partir de 1997, começaram a fazer um retrato dramático da crise financeira instalada nas prefeituras catarinenses, crise que surpreende pela velocidade, abrangência e profundidade.

Em julho de 1998, em Santa Catarina, iniciam-se reduções de turno e paralisações de serviços e obras em prefeituras de pequeno porte nas regiões Sul, Oeste e do Alto Vale do Itajaí. Em setembro, enquanto Blumenau começa a atrasar e parcelar o pagamento dos salários de servidores e de fornecedores em geral, outras prefeituras de maior porte propõem-se a realizar um corte radical de despesas (Criciúma, Chapecó e Joinville). Enquanto isso, na arena política, no mês de maio, na Capital Federal, ocorre uma ampliada reunião de prefeitos de todo o Brasil para sensibilizar o Governo Federal quanto às dificuldades financeiras atuais e futuras das prefeituras. Por mais duas vezes durante o ano de 1998 os prefeitos reúnem-se em Brasília, sem que propostas efetivas de soluções tenham sido noticiadas.

Paradoxalmente, há uma década atrás, todos os prefeitos e municipalistas do país comemoravam a promulgação da Constituição Federal de 1988, responsável, segundo o pensamento predominante na literatura, pela efetiva inserção do município no federalismo brasileiro com autonomia política, jurídica, financeira e administrativa. Em outras palavras, aos municípios foi ampliado o poder de tributação, possibilitado um exercício mais amplo do poder de legislar e designado, entre tantas tarefas mais, a prestação dos serviços básicos de educação, saúde e assistência social.

Embora a Constituição de 1988 tenha sido a mais municipalista – no sentido de descentralização administrativa com a ampliação da participação do município na ação governamental – da história do país, ainda manteve vícios de cartas magnas anteriores, como a falta de clareza na distribuição das competências; a vigência, dentro das competências municipais, de um tal interesse local que pode ser atendido livremente pelo município; e a centralização, na União principalmente, do poder de legislar e julgar matérias com impacto local.

De qualquer forma, a expectativa alimentada era a de que sobreviria um período de relativa tranquilidade no campo financeiro ao lado de esforços dobrados nos campos da

educação e da saúde, principais pólos das iniciativas de descentralização governamental provocadas pela Constituição.

Para os prefeitos catarinenses, a julgar pelos conteúdos de suas participações no noticiário escrito e reproduzidas pelo *Clipping*<sup>1</sup> diário do Tribunal de Contas de Santa Catarina no ano de 1998, o quadro de crise decorre, fundamentalmente, de uma queda de arrecadação proveniente das transferências intergovernamentais, pela própria ineficácia fiscal, pelas restrições de acesso a créditos e pela inexistência, nos dias atuais, das outrora milagrosas receitas de aplicação financeira.

De uma maneira quase que unívoca, estudos têm demonstrado que houve uma elevação da participação dos municípios na distribuição geral dos recursos públicos arrecadados desde meados dos anos de 1980, ou seja, os municípios passaram a contar com mais recursos para utilizar na realização de suas ações. Há que se ressaltar contudo alguns aspectos peculiares desta tendência, que representam algum grau de polemização no estudo do assunto: primeiro, dada a enorme diferenciação regional do país, o volume de recursos auferidos pelas prefeituras é desigualmente distribuído (os maiores municípios e aqueles com maior base econômica tributável, concentram a maior parte dos recursos); segundo, o principal instrumento para a ampliação da participação dos municípios na distribuição dos novos recursos advindos por força da “democratização” do país foram, de forma geral, as transferências governamentais; terceiro, para os municípios maiores, a principal receita de transferência provém do repasse do imposto de circulação de mercadorias (de cunho estadual), e, para os municípios menores, a fonte principal de receita de transferências deriva do repasse do fundo de participação de municípios, de cunho federal, composto por parcela da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados.

Sob o ângulo das despesas públicas, entretanto, não há muita uniformidade de pensamento. Para uma parte dos estudiosos a Constituição Federal, ou mais explicitamente, o Governo Federal, na esteira das premissas de descentralização estabelecida pela Constituição de 1988, ampliou sobremaneira o quadro de atribuições das prefeituras municipais (fazendo-as incorporar serviços prestados anteriormente pelas instâncias federal e estadual e direcionando à administração municipal um conjunto muito grande de demandas sociais não atendidas no período precedente e que se avolumou devido à crise econômica instalada no país nas décadas de 1970 e 1980). A isto somem-se as repercussões no campo financeiro e

---

<sup>1</sup> O *Clipping* é elaborado pela Assessoria de Comunicação (ACOM), vinculada ao Gabinete da Presidência do TCSC, e pode ser definido como um serviço de apuração, coleção e fornecimento de recortes de jornais e revistas sobre assuntos de interesse do Tribunal de Contas.

monetário da crise econômica e, principalmente, de toda instabilidade gerada pela sucessão de planos econômicos lançados para combatê-la, principalmente na figura de seu componente mais falado, a inflação, que alcançou incríveis marcas de 2.000% ao ano no período. De sorte que houve considerável incremento das despesas municipais no período, anulando os efeitos do aumento de arrecadação propiciado pela Constituição. Para outra parte dos estudiosos, a realidade, em que pese toda a perversa situação econômica, é radicalmente outra, além de o Governo Federal não ter adequadamente transferido mais atribuições aos outros níveis da federação, em parte porque perdeu a capacidade de coordenação política, administrativa e econômica após a Constituição de 1988, os estados e municípios, por sua vez, foram irresponsáveis na gestão dos recursos arrecadados e transferidos, ampliando seus custos administrativos (gastos com pessoal, principalmente) de forma desproporcional à capacidade de pagamento e à necessidade de investimentos.

Há todavia uma faceta da situação financeira dos municípios catarinenses, com pouca difusão na mídia, com nenhuma referência nas falas dos prefeitos, que tem passado despercebida em muitos estudos e que, destarte esse esquecimento, constitui-se em importante fator explicativo desse processo de deterioração das finanças públicas municipais: a impressionante multiplicação de municípios a partir da Constituição Federal de 1988. Enquanto no Brasil surgiram 1.307 municípios no decênio 1988-98, em Santa Catarina foram instalados exatamente 95 novos municípios. Isso significou um acréscimo de 32,42% no número de municípios existentes em 1988, e tudo isso sobre uma mesma extensão territorial, levando a um completo redesenho da divisão político-administrativa do Estado.

A partir das considerações acima, foi formulado o seguinte problema de pesquisa:

**Quais os reflexos da instalação de novos municípios ocorrida em 1997 em Santa Catarina sobre as receitas e despesas orçamentárias das prefeituras catarinenses nos anos de 1996, 1997 e 1998?**

## **1.2 Objetivos da Pesquisa**

O objetivo geral da pesquisa é examinar os reflexos da instalação de novos municípios ocorrida em 1997 sobre as receitas e despesas orçamentárias das prefeituras catarinenses nos anos de 1996, 1997 e 1998.



Para atingir esse objetivo geral foi definido um subconjunto de objetivos específicos capazes de propiciar a compreensão do fenômeno e aprofundar a análise nos seus aspectos mais relevantes:

- a) caracterizar as finanças dos municípios catarinenses;
- b) identificar e analisar o perfil populacional e regional dos novos municípios instalados no ano de 1997 em Santa Catarina; e
- c) analisar o comportamento das receitas e despesas orçamentárias das prefeituras catarinenses nos anos de 1996, 1997 e 1998 segundo seu envolvimento com a instalação de novos municípios ocorrida em 1997 e segundo sua faixa populacional.

### **1.3 Justificativa**

Este trabalho, ao eleger como unidade de análise as prefeituras, procura integrar-se ao conjunto de iniciativas acadêmicas que redirecionam seu olhar para o poder local, no contexto de um processo de descentralização política e administrativa do País. Sendo o menor nível da Federação Brasileira, é a instância de governo territorialmente mais próxima do cidadão, um espaço básico da vida social que é essencial para a efetivação plena da cidadania, pois, como muito bem sintetizado por Malan (1998, p. 2) “[...] o desenvolvimento econômico e social do Brasil não terá lugar sem um desenvolvimento econômico e social que se expresse nas estatísticas no âmbito municipal”.

A coleta, o tratamento, a análise e a divulgação de informações relacionadas ao Governo Estadual e Municipal são a cada dia mais requisitados para a atuação do administrador público. Mesmo estando na era da informação e da globalização, nossas instituições mostram-se incapazes de refletir essa realidade em pequenas unidades organizacionais com o propósito de reunir, padronizar e disponibilizar informações estratégicas. O Governo do Estado, com a extinção da Secretaria de Planejamento, deixou há algum tempo de investir nos setores geográfico, estatístico e econômico que produziam informações valiosas para uma atuação planejada.

Assim, sob o ponto de vista prático, a utilização de dados orçamentários, de modo geral obtidos junto ao Tribunal de Contas, pela própria credibilidade da fonte, torna a pesquisa uma referência útil para as próprias prefeituras, na compreensão de sua realidade financeira e na elaboração de seu planejamento fiscal; é importante também para o

administrador público estadual, na programação de políticas públicas compensatórias ou mesmo na definição de ações de abrangência regional, na medida em que fornece indicadores seguros da realidade fiscal dos municípios catarinenses. A pesquisa é útil para o próprio Parlamento Catarinense, trazendo à tona a necessidade de qualificar a elaboração dos instrumentos legais com o conhecimento acadêmico disponível, possibilitando eficácia para os mandamentos editados e uma efetiva contribuição para o desenvolvimento estadual e local.

Academicamente, este trabalho é relevante em diversos domínios. Em primeiro lugar, no campo do debate científico sobre os processos de descentralização da ação governamental, com matizes políticos, administrativos e econômicos, com uma inserção particular no sentido de procurar uma aproximação entre o viés analítico do federalismo fiscal e o estudo das finanças das prefeituras sob o foco da administração pública. Em segundo plano, pela utilização de extensa gama de dados orçamentários das prefeituras, obtidos através de pesquisa documental, abrangendo uma década de alterações estruturais do país. O uso de tais dados pode levar ao desenvolvimento de novas investigações pelas inúmeras interpretações particulares que os números proporcionam e que não puderam ser alcançadas nos limites da pesquisa empreendida. O terceiro domínio de relevância tem um viés mais axiológico, na perspectiva de que, ao abordar a instalação de novos municípios no Estado, o estudo coloca em evidência a administração pública catarinense, este enorme campo de investigações que não tem mais recebido a atenção que necessita e cujo progresso funcional é em parte decorrência da enorme contribuição que o Curso de Pós-Graduação em Administração outrora lhe forneceu com o desenvolvimento de inúmeros trabalhos, pesquisas e dissertações.

#### **1.4 Organização da Dissertação**

O encadeamento capitular da dissertação procura refletir a busca empreendida na realização dos objetivos estabelecidos. Assim, o primeiro capítulo, além da exposição do tema e problema, explicita os objetivos da pesquisa, sua justificativa e a organização da dissertação.

O capítulo segundo descreve a fundamentação teórica do trabalho, propiciando o quadro analítico para empreender a pesquisa e interpretar os resultados obtidos. Inicia-se com a apresentação da evolução do município no contexto institucional do Brasil, sob os aspectos políticos e administrativos, chegando à atual situação que representa uma inovação nos sistemas federativos de governo, cuja exposição é conteúdo do tópico seguinte, definindo-se conceitualmente o federalismo e contextualizando-o historicamente no Brasil. No terceiro

tópico, são apresentados e comentados os fundamentos do federalismo fiscal mais diretamente relacionados ao trabalho. O quarto tópico apresenta a evolução recente no País da estrutura tributária, do sistema de transferências e da distribuição de recursos entre os níveis da federação. No quinto tópico é abordada a multiplicação no número de municípios no Brasil e em Santa Catarina.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada para a consecução dos objetivos, caracterizando-a quanto à abordagem, *design*, tipo de estudo, perspectiva e nível de análise. As perguntas de pesquisa, sua delimitação, as técnicas de coleta e tratamento dos dados, as definições dos termos e as limitações da pesquisa também estão abordadas neste capítulo.

O quarto capítulo tem como conteúdo a apresentação e interpretação das informações coletadas. No primeiro tópico é descrito sucintamente o comportamento das receitas e despesas das prefeituras municipais no período de 1985 a 1998. O segundo tópico identifica o perfil populacional dos municípios catarinenses e realiza sua caracterização quanto ao envolvimento em processos de instalação de municípios após 1988. A seguir é apresentado e analisado o comportamento das finanças das prefeituras municipais em relação aos processos de emancipação de municípios ocorridos em 1997.

O quinto capítulo trata das considerações finais que estão voltadas principalmente à integração dos resultados obtidos e a apresentação de um novo entendimento do problema. O conhecimento do comportamento das finanças municipais sob a lente dos processos emancipatórios pode contribuir solidamente para o desenvolvimento de mais estudos na área da administração pública municipal e orientar a tomada de decisão administrativa.

Por fim, no sexto capítulo são listadas as referências bibliográficas utilizadas para a elaboração do trabalho, e no sétimo estão incluídos os anexos que complementam partes do trabalho.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

### 2.1 O Município no Brasil

A percepção da presença do município na formação do estado nacional no Brasil é melhor efetuada quando confrontada com nossa evolução jurídico-constitucional, pois as Constituições brasileiras demonstram com clareza o lugar dos municípios nos arranjos do poder estatal, alternando-se períodos de força e exceção, com limitações ao poder dos municípios, e períodos redemocratizantes, marcados pela descentralização institucional e administrativa (MELLO, 1988; PINASSI, 1995; FERREIRA, 1995).

Como primeiro instrumento de administração territorial, os portugueses implantaram no Brasil um sistema já utilizado em solo português e nas ilhas colonizadas no Atlântico: as sesmarias. Grandes extensões de terras foram doadas, constituindo as Capitânicas Hereditárias, que pouco contato mantinham entre si, comunicando-se geralmente com a Metrópole, formando governos autônomos de poder privado. O governo era centralizado na Coroa, sendo que o governador hereditário não podia lesar os interesses desta.

As capitânicas eram reguladas pelas cartas de doação (régias) e pelos forais, estatutos jurídicos que definiam o direito e as obrigações dos donatários para com a sua capitania e em relação à Coroa. Entre os direitos, constava a autorização para que o donatário, caso necessário, fundasse vilas. Martin Afonso de Souza, na Capitania de São Vicente, fundou a primeira vila, no ano de 1531, nascendo, entre nós, o município. Assim, o poder local, antes de ser obra do estado, surgiu no Brasil como obra da necessidade privada.

Os espaços eram povoados de acordo com o interesse econômico, e conseqüentemente a formação de vilas correspondia a estes interesses. A restrição ao litoral, também correspondia a outros fatores, por exemplo, à defesa do território em relação aos ataques de outros concorrentes europeus, como os franceses, holandeses e espanhóis.

Fracassada a forma de administração e ocupação do território via capitânicas, em 1584 é criado o Governo Geral, para unificar a administração e centralizar o poder político da Colônia. A formação de vilas passou a ser incentivada como forma de garantir a colonização. No final do século XVI, já havia inúmeras vilas ao longo do litoral brasileiro.

Embora possuíssem estatutos jurídicos disciplinadores de seu funcionamento, as Ordenações (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas) elaboradas pela Coroa Portuguesa e adaptadas à vida da Metrópole, na prática as vilas e cidades eram administradas com base em

critérios que diziam respeito aos usos e costumes – a lei costumeira. Essa situação gerou, por outro lado, uma autonomização da administração local no Brasil colônia.

Para ter o título de vila, era necessário que o povoado obtivesse a provisão régia de Portugal. No entanto, em vários pontos da colônia, as municipalidades foram criadas pela vontade local, a revelia das autoridades centrais, que somente ratificavam a iniciativa. O mesmo não se dava com as cidades, pois, apesar de não haver diferenças hierárquicas entre elas, havia uma diferença jurisdicional: o título de cidade só podia ser dado pela Coroa, pois as cidades a ela pertenciam e teriam que ser assentadas em terras públicas.

As câmaras eram formadas por um ou dois juízes, vereadores, um escrivão, um procurador e um tesoureiro, eleitos de três em três anos, que detinham o poder político local. A ausência de um poder central possibilitava que elas exercessem livremente sua autoridade, para o que encontravam a aprovação e o estímulo da Metrópole, pois garantiam a posse, defesa e controle do território, sem depender de muitos esforços do poder central (BADALOTTI, 1996).

A partir de fins do século XVII, o desenvolvimento local, a descoberta de minas, a privação de Portugal do comércio asiático e o êxodo populacional para a Colônia brasileira determinaram a modificação da política portuguesa em relação ao Brasil. Os representantes do poder real foram, aos poucos, reivindicando para si toda a autoridade, e acabaram transformando as Câmaras em simples executoras de ordens deles emanadas, sendo inclusive introduzida no Brasil a figura do juiz de fora, que além de suas funções jurisdicionais presidia as câmaras.

A centralização política e administrativa acentuou-se ainda mais com a declaração da Independência, em 1822, dado que o governo de D. Pedro I avocou a si a direção total do país e essa orientação permaneceu até a República. Foi com a promulgação da Constituição de 1824 que começou a fase verdadeiramente brasileira da história municipal no Brasil. Até então o que havia entre nós era o município português, transplantado para cá (CIGOLINI, 1999).

A Constituição de 1824 reconheceu o direito dos cidadãos de deliberar sobre as questões locais, entretanto, a regulamentação das funções municipais, estabelecida no artigo 169 da Constituição, feita por lei complementar no mês de outubro do ano de 1828, retirou toda e qualquer autonomia, fazendo das câmaras organismos puramente administrativos. Era uma lei centralizadora que dava uniformidade às câmaras estabelecendo a forma de eleição dos vereadores, fixando as suas funções e a de seus empregados. Além disso, o município passaria, a partir desta data, à tutela dos governadores das províncias.

Cigolini (1999) afirma que durante todo período imperial eram constantes os debates sobre o município, tendo, de um lado, uma corrente descentralizadora administrativa e politicamente e, de outro, a corrente que defendia a indefinição de competência, isto é, que se deixasse livre a constituição e o exercício dos poderes e do governo municipal. Antes do período republicano se iniciar efetivamente, oito projetos foram elaborados na tentativa de reorganizar as câmaras municipais e procurar emancipá-las.

Com a declaração da República, o Brasil adotou o sistema federalista, tendo como princípio a descentralização política e administrativa, em contraposição ao modelo centralizador imperial. O novo contexto político que se estabeleceu a partir da proclamação da República, exigiu do governo brasileiro uma série de modificações econômicas e políticas no País. As antigas províncias, transformadas em estados, passaram a garantir autonomia através de empreendimentos econômicos e novas relações políticas, que estavam nas mãos, principalmente, dos coronéis.

Se as províncias entraram na República com autonomia, o mesmo não ocorreu com os municípios, apesar da intenção constitucional de fazê-lo. O artigo 68 da primeira Constituição Republicana de 1891, citava que os estados deveriam organizar-se de forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios em tudo o que fosse de seu peculiar interesse. A ausência de conceituação, na Constituição, sobre o que era a autonomia e o peculiar interesse do município, deu margem aos estados para elaborarem a política que melhor lhes conviesse em relação aos seus municípios. Em doze dos vinte estados existentes, o prefeito continuava a ser nomeado pelo governador, embora se mantivesse a eletividade das câmaras municipais. O controle dos municípios era uma forma de assegurar o comando político, nos estados, dos governadores.

Em 1934, com a nova Constituição, houve outra vez uma reafirmação do município. A autonomia municipal foi reforçada pela eleição do prefeito, e não apenas da câmara, como antes prevalecia em alguns estados, pelo início de uma divisão tripartida de arrecadação de tributos, e por permitir às municipalidades organizar e dirigir seus serviços, gastando livremente suas rendas.

Em 1937, com o governo de Getúlio Vargas o poder foi novamente centralizado. A nova Constituição, promulgada sob o regime do Estado Novo, aboliu o princípio da autonomia municipal e da eletividade dos prefeitos. A administração municipal ficou sujeita aos departamentos de municipalidades e departamentos administrativos, que, além de prestar assistência, exerciam controle sobre os governos municipais e estaduais. A razão da centralização era a proposição do Estado Novo de desmontar a máquina da República Velha,

sustentada pelas oligarquias, cujo reduto estava nos municípios. A autonomia consistiria, portanto, espaço para a ação dessas oligarquias.

Ao final do governo de Getúlio Vargas, convocou-se uma nova constituinte, cujo texto foi promulgado no ano de 1946, tornando-se conhecida como Constituição Municipalista, haja vista sua grande preocupação pelo restabelecimento da democracia local e fortalecimento das finanças dos municípios.

A autonomia municipal assegurada pela Constituição de 1946 dizia respeito somente à questão financeira, ou seja, reconhecia-se a autonomia administrativa e financeira dos municípios na decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, na aplicação de suas rendas e na organização dos serviços públicos locais. Neste tocante, observa-se no período a ampliação da participação dos municípios nas rendas públicas, passando pela Emenda Constitucional nº 1, de 1961, que aumentava ainda mais a participação dos municípios no bolo tributário nacional.

O período iniciado com o golpe militar de 1964 foi novamente de centralização política e administrativa. O Código Tributário Nacional, instituído pela emenda constitucional nº 5, de 1967, diminuía a participação dos municípios na partilha de recursos e reduzia o número de impostos pertencentes aos municípios. Foram estendidas aos municípios as mesmas normas de elaboração do orçamento estabelecidas para a União e os estados, além de submetê-los ao Controle dos Tribunais de Contas, em auxílio aos legislativos municipais.

No que diz respeito à criação de municípios, a emenda constitucional de 1967 transferiu do âmbito estadual para o federal a definição e verificação dos requisitos mínimos exigidos quanto à população (dez mil habitantes ou não menos que 5 milésimos da população estadual), eleitorado (não inferior a 10% da população) e renda pública (cinco milésimos da receita estadual de impostos), bem como a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de municípios, continuando porém, com o estado a criação propriamente dita de novas unidades municipais e a sua divisão em distritos.

Não satisfeito com essas medidas, o Governo Federal baixou o Ato Complementar nº 46, de 7 de fevereiro de 1969, determinando que nenhuma alteração no quadro territorial do estado (criação de municípios e comarcas) poderia ser feita sem a prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça. Esse Ato que perdurou até a extinção do AI-5, pela emenda constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1979, congelou por mais de dez anos a divisão territorial brasileira.

### 2.1.1 O município na Constituição Federal de 1988

O Brasil tornou-se, após a Constituição Federal de 1988, o único país a reconhecer o governo local como parte indissolúvel do Estado, uma vez que segundo o artigo 1º da Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal.

A inclusão do município como membro da Federação realçou sua autonomia, que se desdobra em política, administrativa, financeira e, pela primeira vez explicitamente, legislativa (ver Constituição Federal de 1988, art. 18; art. 29, I; art. 30, I, III e V).

Baratta (1996) enfatiza esta autonomia alcançada pelo município no Brasil. Ao contrário do que ocorre em muitos países, o município brasileiro é um nível de governo e não uma repartição simplesmente administrativa: tem poderes para eleger seu governo (funções executiva e legislativa separadas), arrecadar impostos, formular políticas sobre assuntos de interesse local, organizar e administrar seus serviços, além de legislar sobre matérias de sua competência. A nova Constituição contemplou tanto esta posição jurídico-formal do município, como também procurou valorizar a dimensão político-social do seu papel como agente promotor do desenvolvimento.

A posição do município fica ainda mais reforçada quando a Constituição estipula, em seu art. 34, inciso VII, alínea c, que a União poderá intervir no estado-membro se este afrontar a autonomia municipal, listada como um dos princípios constitucionais (GONÇALVES, 1996).

As Constituições antecedentes, apesar das diversas manifestações de autonomia ali presentes, não explicitavam que o município era parte integrante da Federação. Todavia, mesmo sem a referência expressa, a garantia de autonomia levava à conclusão de que o município era uma das unidades federativas. Esse é o entendimento de Meirelles (1993) e também de Mello (1986), que defendem que, para efeitos práticos, o município já era parte da Federação, embora não estivesse expresso. A inclusão no texto constitucional só faria tornar expressa essa composição.

Para Bastos (*apud* Ferreira, 1995, p. 56), essa omissão ou distorção é derivada do “[...] apego a modelos alienígenas de Federação, assumidos de forma acrítica, sem levar-se em conta as peculiaridades da realidade brasileira [...]”. A partir do momento em que as constituições brasileiras concederam aos municípios autonomia política, administrativa e financeira estava-se reconhecendo uma diferenciação acentuada em relação ao modelo federal dominante no mundo que congrega apenas ordem jurídica central e as ordens jurídicas regionais: a união e os estados-membros.



Há, no entanto, vozes discordantes. Silva (1993), por exemplo, recorda que não existe federação de municípios, mas de estados. Nesse sentido, a inclusão do município no art. 1º da Constituição não altera nada, não possui o condão de fazer com que os municípios se transformem em unidades federadas. Os municípios continuam a ser divisões político-administrativas dos estados, não da União.

Seguindo este raciocínio, Castro (1991, p. 37) explana que

[...] os municípios, a despeito de autônomos, não possuem a autonomia constitucional na mesma dimensão dos Estados, do Distrito Federal, a teor do artigo 18 da Carta da República, assim como, a par da incorreção da expressão, cunhada no mesmo artigo 18, a autonomia constitucional dos Estados e do Distrito Federal, compondo comunidades jurídicas parciais, não se confunde com a da União, dotada de soberania, e não de autonomia, apesar da expressão “todos autônomos, nos termos desta Constituição”, (art. 18, *caput*, parte final)

[...] de consequência, os Municípios não são unidades federadas. Não se tem, em momento algum, dispositivo constitucional assecuratório da transformação de nosso Município em unidade federada.

Esta questão referente aos modelos federativos pode ser superada pelo que afirma Gonçalves (1996, p. 78):

o regime federativo [...] não é, pois, um esquema rígido. O federalismo apresenta graduações e, dependendo ou não da presença de determinados traços, há Estados mais federais ou menos federais, federações mais perfeitas ou menos perfeitas, segundo modelo ideal escolhido.

Outra alegação de que os municípios não poderiam fazer parte da Federação pois apenas os estados-membros têm direito à representação por meio do Senado no seio da União também é contestada por Bastos (*apud* Ferreira, 1995, p. 57) sob o rótulo de apego a preconceitos, “[...] responsáveis pela convicção até certo ponto generalizada de que os conceitos e as locuções jurídicas têm essências [...]. O que existe, portanto, são Estados federativos concretos, todos, de resto, diferentes entre si em múltiplos aspectos”.

Collaço (1983, p. 49) também argumenta que não justifica os municípios não serem considerados entes federados o fato de não possuírem representação no Senado. De acordo com o autor:

[...] o problema da composição das casas legislativas nada tem a ver com o princípio federativo. Diz respeito única e exclusivamente, ao princípio da participação do povo no poder, previsto no artigo 1º da Constituição [...] princípio este que caracteriza a nossa república como democrática, não autocrática, empregadas essas palavras em sentido Jurídico.

Em função destes aspectos, Collaço (1983, p. 52) defende que a Federação brasileira é

peculiar e singular, diferindo das demais existentes no mundo devido à presença de três pessoas políticas internas, dotadas de igual poder legiferante, na medida em que o espaço normativo que a uma delas ficou reservado é indisponível pelas demais.

Portanto, o fato de a regra recomendar a federação de estados e não de municípios, não é impeditivo de que o Brasil tenha adotado um perfil distinto para sua organização federativa, nela incluindo expressamente o município, conforme será visto na seção 2.2, que aborda o federalismo.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM –, avaliando a importância da Constituição Federal de 1988 para os municípios, considera (IBAM, 1991) que ela incorporou vários instrumentos que poderão revigorar o município como instituição governamental, além de princípios norteadores das relações intergovernamentais, capazes de dar-lhe posição de relevo, destacando-se:

- a) inclusão expressa do município como parte integrante da Federação Brasileira;
- b) descentralização governamental, mediante a transferência de recursos e funções das esferas federal e estadual para os municípios;
- c) configuração da autonomia municipal, como instrumentos de afirmação democrática, mediante eleição de seu governo, receitas próprias, competência exclusiva para organizar e prestar, serviços públicos de caráter eminentemente local, cooperação com a União e os estados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; e
- d) poder aos Municípios para se organizarem de acordo com suas peculiaridades, editando suas próprias Leis Orgânicas segundo normas e princípios fixados na Carta Magna.

Lembra Neves (1996) que, paradoxalmente, a Constituição Federal de 1988 não contribuiu muito para solucionar um dos problemas mais críticos do sistema governamental brasileiro: a histórica ambigüidade na definição do papel e das fronteiras funcionais – distribuição de competências – entre União, estados e municípios.

Gonçalves (1996), a esse respeito, sustenta que as competências governamentais podem ser exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares. As competências exclusivas caracterizam-se por serem indelegáveis. As competências privativas, por sua vez, podem ser objeto de delegação. As competências comuns, também chamadas de cumulativas ou paralelas, podem ser exercidas pelos diversos entes federativos (União, estados, municípios). As competências concorrentes surgem quando um ente pode legislar sobre determinada matéria, ao mesmo tempo que outro ente. A competência suplementar, por fim,

consiste no poder de editar normas que ampliem o conteúdo de outras, visando regulamentar especificidades. Sobre a distribuição de competências e a forma com que são realizadas, é conveniente consultar a Constituição Federal de 1988, artigos 22, 23 e 24).

No caso do município, a Constituição da República outorgou-lhe a competência exclusiva de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), a competência de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II) e diversas competências comuns (art. 23). Há, ainda, a competência privativa (porque delegável) municipal de organizar e prestar os serviços de interesse local (art. 30, V).

Os serviços ditos de interesse local, que o próprio município assume em todas as suas etapas ou delega a prestação, por meio de concessão ou permissão, a terceiros, o que vem se tornando comum em face da onda de privatização e terceirização hoje disseminada, são constituídos pelos serviços de coleta de lixo, limpeza pública, matadouros, feiras, mercados, cemitérios e serviços funerários, iluminação pública, construção e pavimentação de vias e logradouros públicos, transportes coletivos urbanos, fomento econômico e outros mais.

Em muitos municípios, serviços de competência do estado ou mesmo da União têm sido assumidos, total ou parcialmente, pelos cofres municipais. São exemplos facilmente encontráveis os que tratam do aluguel da casa do juiz ou do promotor; a concessão de auxílio na manutenção da delegacia (gasolina, alimentação para os guardas, etc.); a cessão de servidores para a Justiça Eleitoral ou para a Justiça comum; a cessão de espaço e de servidores para a Junta do Serviço Militar; a emissão de documentos de identidade e de carteira de trabalho e, em alguns estados, a doação de imóveis para instalação do fórum, da delegacia de polícia, da agência dos Correios, do posto telefônico e até dos escritórios da companhia de eletricidade estadual ou da empresa de telecomunicações, também estadual, sem o que essas instituições e entidades não vêm sediar-se no município (GONÇALVES, 1996; BREMAEKER, 1993a).

Outro fator a ser considerado, que constitui um dos mais graves problemas que afetam a organização governamental brasileira, está na prática das competências concorrentes para a prestação de certos serviços essenciais às comunidades locais. No que se refere à educação e à saúde, por exemplo, isso dá lugar à existência de redes paralelas (federais, estaduais e municipais). Nesta linha, são problemáticas também a existência de competências comuns (que até hoje aguarda definição das formas de cooperação em lei complementar) e a prática das funções delegadas, comum em muitos países desenvolvidos e até em alguns em vias de desenvolvimento, que exige a definição de normas e padrões a serem seguidos pelos governos municipais, a sua revisão, quando necessária, o acompanhamento da prestação dos serviços

para verificar se estão sendo cumpridos e, em muitos casos, o treinamento de pessoal local para que a qualidade dos serviços atenda às normas e aos padrões. É o que fazem os países onde se pratica a delegação de funções (MELLO, 1994).

Para Almeida (1995), a existência de competências comuns, típica do federalismo, convive e choca-se com o princípio da definição nítida de funções entre níveis de governo, característica dos estados unitários. O que nos sistemas unitários constitui superposição irracional de funções, resultante da expansão desordenada da ação governamental, é característica constitutiva dos arranjos federativos.

## 2.2 O Federalismo

Em décadas passadas chegou-se a afirmar que os municípios existiam apenas porque a lei queria. Hoje, embora muito distante de qualquer ideário municipalista, as prefeituras são efetivamente governo: manipulam um enorme volume de recursos públicos, administram complexas redes de serviços públicos e representam a possibilidade concreta que os cidadãos possuem para o atendimento de suas demandas coletivas – no plano sócio-econômico e no plano político-ideológico.

Esta concretude do ente municipal evidencia um efetivo processo de descentralização de poder e de desconcentração administrativa, que tem marcado os últimos 20 anos de história político-institucional do país.

Fiori (1995, p. 19) argumenta que esse processo ocorre em escala planetária e tem sido explicado pelos historiadores ainda na forma genérica e indeterminada do “pêndulo de Pareto”, ou seja, o percurso histórico das instituições políticas rege-se por “[...] um movimento pendular e recorrente, de forma que os grandes períodos de centralização do poder seriam irremediavelmente sucedidos por eras de descentralização político-administrativa [...]”, cujos movimentos apontaram em grande parte do século 20 para a centralização do poder (a revolução soviética, a crise dos anos 30, a reconstrução econômica e a guerra fria, na forma de estados socialistas, de bem-estar social ou desenvolvimentista) e hoje apontam para uma nova idade descentralizadora, pautada invariavelmente por uma transferência de responsabilidades e poderes públicos para: a) novas instâncias administrativas autárquicas, do próprio governo central; b) instâncias de poder subnacionais; c) organizações da sociedade civil; ou d) empresas privadas.

Em paralelo ao movimento descentralizante tem ocorrido uma “onda” federalista na organização territorial do poder político dos estados nacionais. Embora descentralização e federalismo não sejam sinônimos e não necessariamente possam ser considerados complementares, a própria experiência brasileira recente indica que existe muita afinidade entre ambos.

A definição do que seja um sistema político organizado de forma federativa é ainda objeto de inúmeras discussões jurídico-constitucionais, pelo fato de responder aos problemas envolvidos na formação de um estado nacional em determinado contexto de heterogeneidades territoriais ou promover a acomodação dos interesses territoriais dentro de um estado nacional já consolidado.

Soares (1998) define o sistema federal como uma forma de organização do estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político: uma central, que constitui o governo federal, e outra descentralizada, que constitui os governos-membro, sendo que ambas têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas.

A compreensão do federalismo pode também ser efetuada através da diferenciação em relação a outras formas de organização territorial do poder político: o sistema unitário e o sistema confederado. Estas três formas distinguem-se, em linhas gerais, pelo *locus* do poder político: o sistema unitário é caracterizado pela centralização do poder político (o governo central é que controla toda a vida política do estado), enquanto o sistema federal se caracteriza por uma divisão igualitária do poder político entre o governo central e as subunidades territoriais; e o sistema confederado, ao contrário do sistema unitário, tem o *locus* do poder nas unidades territoriais que compõem a comunidade política.

Segundo Soares (1998), apesar da sua expansão, a federação é uma forma minoritária de organização territorial do poder nos estados nacionais: apenas 16 países (EUA, Canadá, Austrália, Austria, Suíça, Alemanha, Argentina, Brasil, México, Venezuela, Iugoslávia, União Soviética, Índia, Nigéria, Paquistão e Malásia) no mundo moderno são classificados como federações e, ainda, destes, só seis são consensualmente classificados como tal. A ampla maioria está organizada sob a forma unitária.

O modelo federalista clássico é identificado com o surgimento do sistema de governo federal nos Estados Unidos da América em 1787, como um conjunto de preceitos constitucionais acordados entre forças divergentes – pacto federativo – no duplo intuito de estabelecer a unidade nacional das treze colônias inglesas independentes e garantir a autonomia política dessas colônias.

As principais características deste novo sistema foram e ainda são:

- a) divisão territorial do estado em várias subunidades;
- b) sistema bicameral: representação das subunidades federadas junto ao governo federal através de uma segunda câmara legislativa (senado);
- c) poderes executivo, legislativo e judiciário presentes nos dois níveis federais;
- d) existência de uma corte suprema de justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos: tem como função primordial garantir a ordem federal;
- e) definição das competências (administrativas e fiscais) e jurisdições das esferas federativas, com cada nível de governo apresentando ao menos uma área de ação em que é autônomo; e
- f) autonomia de cada ente federativo para constituir seus governos.

O fator geral que explica a adoção do sistema federal é a presença de forças políticas centralizadoras (centrípetas) e forças políticas descentralizadoras (centrífugas) que precisam ser acomodadas possibilitando a formação ou estabilização do estado nacional. Entretanto, não se pode concluir, a partir disto, que todo país que possua alguma tradição de autonomia configure o que foi denominado de forças centrífugas federais. Soares (1998) aponta diversos países com tradições de autonomia que se tornaram unitários: Itália, França, Espanha ou a Alemanha até 1948.

Dois elementos são cruciais para entender o vínculo, a passagem da autonomia política à união federada, a dimensão territorial e a heterogeneidade territorial. A dificuldade de exercer o controle geográfico sobre territórios de grande extensão tem implicado uma estrutura descentralizada de poder, explicando-se, em parte, a autonomia de muitas colônias frente às metrópoles e sua opção pelo sistema federal, posteriormente. Além disso, dentre os poucos casos de sistemas federativos no mundo, encontram-se quatro dos seis maiores países em extensão territorial: Canadá, Estados Unidos, Brasil e Austrália. Sem contar México, Argentina e Índia, que são países de grandes dimensões. Além disso, nesta extensão territorial coexistem focos distintos de solidariedades de base territorial, ou seja, forças que representam a heterogeneidade presente numa sociedade nacional, podendo ter correspondência étnica, lingüística, religiosa ou serem simplesmente diferenças de identidades que se definiram pela ocupação comum de um determinado espaço natural ou território. É aos problemas derivados deste contexto, colocados à formação ou mesmo à manutenção do estado nacional, que a federação aparece como solução.

A diferença entre federação e unitarismo diz respeito à forma como o poder político, constituído por via autoritária ou democrática, está organizado territorialmente: há um único

centro político territorial (governo central) que controla todo o estado nacional ou o poder político está distribuído por mais de um nível territorial de governo (governo central e governos constituintes). A democracia no nível nacional é condição indispensável para a vigência do federalismo. De outro lado, pode-se afirmar que a federação é condição necessária à vigência de um governo democrático em contextos de pluralidades (heterogeneidades) territoriais.

A federação é, portanto, um procedimento democrático para tratar conflitos de interesses territoriais, e o autoritarismo, outro meio de acomodar estes conflitos. Desta forma, os meios autoritários significam a supressão da barganha, do reconhecimento recíproco, dos *checks and balances* na acomodação dos interesses centrífugos e centrípetos presentes nos estados nacionais caracterizados por heterogeneidades territoriais.

A descentralização política territorial tem um sentido estrito que não corresponde à descentralização administrativa e nem à descentralização fiscal, mas é, acima de tudo, a autonomia subnacional para constituir e preservar um governo próprio e independente, envolvendo, principalmente, a descentralização político-institucional.

Os países federalistas apresentam, via de regra, descentralização administrativa e federalismo fiscal. Estes elementos são importantes na conformação da estrutura federal, mas fato é que eles sozinhos não definem a autonomia política subnacional. A questão crucial vai além de o “que” está sob a competência (administrativa ou fiscal) das esferas subnacionais, é preciso verificar “quem” detém essas competências. Um estado em que os governantes dos níveis territoriais subnacionais detenham amplas competências administrativas e recursos fiscais, mas estejam subordinados ao governo central, devendo obedecer às suas determinações, não é um estado onde há autonomia subnacional e, portanto, federalismo.

É nesta perspectiva que vários países unitários apresentam descentralização administrativa e fiscal. Isto ocorre porque as competências administrativas em sistemas unitários não somente podem ser implementadas diretamente pelo poder central como podem ser implementadas por um representante deste poder junto às esferas subnacionais. Neste último caso, designado como desconcentração administrativa, a administração local é realizada segundo uma escala hierárquica cujo ápice é o governo nacional. Difere, portanto, da descentralização porque esta representa uma transferência de atribuições e interesse público dos órgãos centrais para os órgãos locais ou para pessoas físicas e jurídicas, dotadas de autonomia administrativa. Ou seja, ocorre uma distribuição do poder de decidir pelos vários graus de uma hierarquia, em vez de reservá-lo sempre ao superior máximo (SOARES, 1998).

Almeida (1995) vai além e defende a idéia de que o federalismo constitui uma estrutura não-centralizada, ao enfatizar que descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar segundo seus desejos. Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da constituição.

A não-centralização é melhor conceituada como uma matriz de governos com poderes distribuídos de tal forma que a ordenação dos governos não é fixa. Os sistemas federais clássicos são sistemas não-centralizados, por constituírem um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social (ALMEIDA, 1995).

### 2.2.1 O federalismo no Brasil

Para Oliveira (1995), a federação no Brasil é uma “idéia fora de lugar”, sem tradição no pensamento teórico brasileiro. Ela não foi formulada em nenhum lugar de importância na formação da ideologia brasileira. Sua adoção refletiu apenas uma solução jurídica para acolher o *status quo* constituído pelas oligarquias regionais e provinciais já poderosas no Império. De um modo geral a questão federativa foi subsumida no interior da questão do estado ou na formação do estado nacional. A federação aparece apenas em obras de tratadistas de direito tributário, administrativo e constitucional. Mais recentemente surgiram economistas especializados na área fiscal.

Embora exista um sentimento de pertencimento a origens regionais e estaduais diferenciadas, esse regionalismo enfatizado na expressão de riqueza cultural diferenciada, ele é avesso à federação, é a negação da alteridade nacional, revelando um mal estar de pertencer à mesma nação que o outro (OLIVEIRA, 1995).

Para Afonso e Serra (1999), o sistema federativo brasileiro, desde sua criação, tem percorrido ciclos nítidos de contração e descontração, em relação ao poder central. A federação brasileira foi criada em 1891, após a proclamação da República, como resposta a diferenças regionais e a necessidades administrativas, face à dimensão continental do território. Tal federação não nasceu de alguma coalizão “de baixo para cima”, mas por decisão “de cima”, mediante o desdobramento de um estado unitário.



A ausência de democracia consolidada no Brasil foi o que impossibilitou a consolidação do sistema federalista. As oscilações entre períodos de descentralização e centralização do poder político corresponderam às oscilações entre autoritarismo e democracia. Soares (1998) chega a afirmar que a federação não foi uma constante na história republicana do Brasil porque a democracia não o foi. Nesta perspectiva, as experiências autoritárias do Estado Novo e de 64 evidenciam como o autoritarismo é unitarista, visto que a sua natureza (centralista) é incompatível com o sistema federal.

Afonso e Serra (1999) realizam elucidativo diagnóstico da federação brasileira, aqui resumido:

- a) o sistema federativo brasileiro não está ainda fisicamente concluído, pois a Constituição de 1988, no seu ímpeto descentralizador, elevou os municípios ao *status* constitucional de quase-membros da Federação Brasileira e, ao mesmo tempo, facilitou sua criação – de pouco mais de 4 mil para 5,5 mil unidades;
- b) na literatura especializada, a descentralização fiscal é realçada pelo papel marcante dos governos subnacionais, tanto no financiamento como nos gastos do governo. No Brasil, os indicadores da descentralização fiscal, medidos pelos índices de participação dos governos subnacionais na receita e no gasto total, além da grande autonomia na cobrança de seus tributos e na elaboração de seus orçamentos, situam o Brasil próximo às federações mais desenvolvidas;
- c) a concentração da arrecadação tributária federal nas regiões mais desenvolvidas tem como contrapartida um esquema de repartição de impostos federais em favor de governos subnacionais que beneficia basicamente os das regiões menos desenvolvidas (desconcentração horizontal). A acentuada redistribuição regional da receita tributária disponível é explicada em grande parte pelas transferências federais de impostos para estados e municípios;
- d) enquanto o capítulo do sistema tributário na Constituição Federal e as leis complementares que o regulamentam são bastante precisos e detalhados a respeito das competências e repartições de receitas tributárias de cada um dos três níveis de governo, o capítulo constitucional que trata das atribuições governamentais é bem mais vago, não estabelecendo uma clara distribuição de tarefas entre essas esferas;
- e
- e) do ponto de vista político e em relação à representação parlamentar, o sistema federativo brasileiro também promove uma considerável redistribuição de poder. Isso começa no Senado Federal, criado segundo o modelo norte-americano, com

representação igualitária de três senadores para cada estado, no qual um conjunto que reúne 43% da população brasileira detém 74% das cadeiras. Além disso, na Câmara de Deputados a representação não é proporcional à população dos estados, pois há um teto de setenta parlamentares por estado e um piso de oito. Esses desequilíbrios de representação são uma parte relevante dos constrangimentos democráticos de sistemas federais, dos quais o Brasil é o caso mais exacerbado.

Para Fiori (1995), a proposta de reorganização federativa do poder dos estados, principalmente na América Latina, depara-se com desafios impostos pela globalização, que aparecem em quatro níveis:

- a) primeiro – decorrente das novas regras de concorrência e do grau de concentração econômica trazidos pelos anos de 1980, as decisões fundamentais para a redinamização dos espaços econômicos (estruturados em segmentos espaciais descontínuos) transferiu-se para um pequeno número de empresas. Assim, a mesma competição econômica que ocorre entre países, num mundo desregulado e globalizado, acaba ocorrendo entre regiões, estados e municípios de um mesmo país, o que acaba estimulando sua fragmentação econômico-territorial;
- b) segundo – como consequência direta do primeiro nível, tende-se à guerra fiscal e depois a uma guerra política acirrada entre as várias unidades da federação, afetando em última instância a própria viabilidade da barganha federativa;
- c) terceiro – esse quadro adquire maior relevo com a combinação, presente na América Latina, entre essa nova situação econômica (crise fiscal crônica e políticas de estabilização orientada para equilíbrios macroeconômicos reduzindo a intervenção estatal nos mercados) e uma herança de grande desigualdade de distribuição de renda entre regiões e grupos sociais, para cuja manutenção os fundos públicos e as políticas compensatórias de natureza econômica e social efetuadas pelo estado central desempenham papel primordial; e
- d) quarto – em último plano surge o desafio da ingovernabilidade, como perda da capacidade de iniciativa de todos os níveis de governo amarrados por suas dívidas passadas e pelo desiderato de equilíbrio econômico, incapacitando os governos de gerirem eficazmente suas funções sistêmicas mais gerais (formação de preços, decisões de investimento, câmbio e juros) indispensáveis à obtenção de lealdade dos seus sócios federados.

Não há, todavia, uma relação automática entre a globalização econômica e desintegração de sistemas políticos. Alguma atuação dos estados nacionais na coordenação

das respostas à globalização ainda dependerá da correlação de forças sociais e políticas internas a cada país. Assim, a viabilidade das soluções federativas dependerá, em boa parte, da vontade política organizada em torno desse objetivo.

Apesar disso, não se coloca no horizonte latino-americano e brasileiro nenhuma perspectiva real de desintegração territorial. Mesmo não havendo grandes símbolos que os unam, tampouco há sólidos motivos que os desunam (FIORI, 1995).

### **2.3 Federalismo Fiscal**

Oates (1999) apresenta a teoria tradicional de federalismo fiscal como um conjunto de preceitos que deveriam ser considerados mais como “diretrizes” gerais do que como firmes “princípios”, tratando-se de uma estrutura normativa geral para a distribuição de funções nos níveis diferentes de governo e para os instrumentos fiscais apropriados à realização destas funções.

Para Cossío (1998), a definição dos instrumentos tributários e dos níveis encarregados de sua gestão e administração em estruturas federativas deve cumprir dois requisitos básicos:

- a) a minimização de perdas de eficiência econômica mediante a correta eleição de instrumentos tributários e níveis para administrá-los, ou seja, a análise positiva da tributação proporcionaria a avaliação dos efeitos promovidos pelos diferentes tipos de impostos sobre o comportamento dos agentes econômicos, orientando a eleição dos instrumentos tributários mais adequados (menos distorcivos); e
- b) a necessidade de garantir a suficiência financeira das distintas unidades de governo a partir de uma ampla participação das receitas tributárias na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo que permita uma provisão de bens públicos eficiente e adaptada às preferências locais, isto é, o estabelecimento as fontes de receita tributária mais apropriadas para financiar os gastos dos distintos níveis de governo, sendo que o grau de correspondência entre contribuintes e beneficiários dos bens e serviços públicos provisionados por cada nível de governo define as fontes mais adequadas de financiamento das distintas esferas de governo.

Apesar da concordância entre os estudiosos do tema sobre esses princípios, é possível concluir que as justificativas para o estabelecimento de uma adequada divisão de funções não respondem a critérios apenas econômicos ou normativos; é cada vez maior a convicção de que essa questão “[...] pode ser vista mais apropriadamente como um problema de julgamento

prático, que se resolve de acordo com critérios políticos, econômicos e administrativos” (LONGO *apud* BARRERA e ROARELLI, 1995, p. 139).

Segundo Oates (1999) e Cossío (1998), apoiados em ampla literatura, o sistema federal utiliza dois métodos para prover recursos aos diferentes níveis de governo, que são a tributação (instrumentos de débitos e de impostos) e as transferências intergovernamentais, (a obtenção de fundos excedentes de outro nível de governo).

### 2.3.1 Tributação no federalismo

Também denominado de estrutura vertical de impostos, a tributação procura responder à seguinte pergunta básica: quais impostos são mais adequados para uso nos diferentes níveis de governo?

A pergunta é levantada tipicamente em um cenário no qual existe uma nação-estado com um governo central, onde há pouca ou nenhuma mobilidade entre as fronteiras nacionais; em contraste, nos níveis descentralizados, os agentes econômicos, os bens, e os recursos têm uma mobilidade significativa entre os limites jurisdicionais, sendo que a abrangência desta mobilidade aumenta sucessivamente nos níveis mais baixos de governo. Com propósitos analíticos, o governo local pode às vezes ser caracterizado como operante em um cenário no qual as unidades econômicas podem se mover entre as jurisdições livres de custos (OATES, 1999).

A diferenciação na mobilidade das unidades de impostos nos níveis central e descentralizado é essencial para o desenho da estrutura vertical de tributação, dado que os impostos podem gerar distorções na alocação de recursos, já que as unidades taxadas (ou os proprietários de artigos taxados) procuram jurisdições onde possam obter um tratamento de impostos relativamente favorável.

De forma geral, esta teoria afirma que o governo central deveria deter a responsabilidade básica pela função de estabilização macroeconômica e pela redistribuição de renda na forma de prestação de assistência aos necessitados, tendo em vista que os níveis mais baixos do governo têm meios muito limitados de controle macroeconômico de suas economias (ausência de prerrogativas monetárias e cambiais, economias altamente abertas que não podem conter muito do impacto expansionista de estímulos fiscais).

Os níveis descentralizados de governo têm sua “razão de ser” na provisão de bens e serviços cujo consumo é limitado às suas próprias jurisdições. Adaptando-se os resultados de tais bens e serviços às preferências particulares e circunstâncias dos seus distritos eleitorais,

esta provisão descentralizada aumenta o bem-estar econômico, o que é resultado da produção em níveis mais uniformes de tais serviços, que provavelmente estão sob provisão nacional. Desta forma, maximizar o bem-estar social requer que as produções locais variem adequadamente.

A consideração da mobilidade interjurisdicional de fatores e atividades como possível resposta dos agentes econômicos diante do estabelecimento de impostos locais é a principal contribuição do modelo de Tiebout (*apud* OATES, 1999): a minimização dos efeitos do sistema de impostos sobre a mobilidade interjurisdicional permite definir quais níveis devem ser os encarregados da gestão dos impostos sobre fatores e atividades econômicas.

A primeira prescrição proveniente deste modelo é a necessidade de atribuir aos níveis inferiores de governo (locais) a tributação sobre os fatores imóveis. Nessa direção, sugere-se que os impostos sobre a propriedade sejam atribuídos aos governos locais.

Além da redução das possibilidades de mobilidade interjurisdicional, uma vantagem adicional da atribuição dos impostos sobre a propriedade para os governos locais é a maior identificação entre contribuintes e beneficiários dos bens públicos locais com tal tipo de impostos, dado que a vinculação entre carga tributária e oferta de bens e serviços públicos é um determinante importante do grau de eficiência da provisão de bens públicos.

Em função disso, é recomendado que a estrutura de financiamento dos governos locais descance majoritariamente em taxas pela utilização de serviços públicos e em impostos sobre a propriedade, o que permite maior identificação entre contribuintes e beneficiários da provisão local de bens públicos (COSSÍO, 1998).

Em contrapartida, o reconhecimento de que a mobilidade interjurisdicional é uma resposta quase sempre factível ante a aplicação descentralizada de impostos sobre o rendimento de fatores móveis permite induzir que os instrumentos tributários sobre tais fatores devem ser aplicados em escala nacional e, por isso, atribuídos ao nível superior de governo. Uma implicação importante disso é a necessidade de que os instrumentos tributários de caráter redistributivo correspondam ao nível mais abrangente de governo, devido ao fato de que os objetivos de equidade distributiva podem ser atingidos sem afetar a eficiência na alocação espacial de recursos na economia com a aplicação nacional de tributos sobre os rendimentos dos agentes econômicos.

Os argumentos a favor da aplicação federal desse tipo de tributos também repousam na própria eficiência da provisão de bens e serviços públicos. Como o alcance nacional dos benefícios derivados da provisão de bens públicos federais e a sua própria natureza coletiva dificultam a identificação de beneficiários e contribuintes, o financiamento tributário do nível

superior de governo através de impostos sobre o rendimento dos agentes econômicos, baseados na capacidade de pagamento, não requerem a vinculação entre beneficiários e contribuintes e, portanto, não afetam a eficiência na provisão de bens públicos. Por outro lado, a federalização de impostos sobre fatores móveis impede que unidades de governo do mesmo nível possam utilizar a política tributária para atrair fatores produtivos às suas regiões. Nesse sentido, o caráter nacional dos tributos sobre fatores móveis elimina as possibilidades de guerras fiscais entre unidades de governo do mesmo nível (COSSÍO, 1998).

Quanto aos tributos indiretos, distintamente da definição inequívoca de responsabilidades em relação aos impostos sobre a propriedade e sobre os rendimentos, os critérios de eficiência e equidade não oferecem uma orientação clara no que se refere aos níveis de governo que seriam adequados para administrá-los, devido à ambigüidade dos critérios que favorecem a atribuição das responsabilidades sobre esse tipo de tributos para um determinado nível de governo.

Para Shah (*apud* Cossío, 1998), o princípio da correspondência entre a dimensão da base tributária e o nível de governo responsável pela sua exploração favorece a descentralização dos impostos indiretos. Na mesma linha, como a maior participação dos recursos tributários próprios na estrutura de financiamento das unidades descentralizadas de governo desempenha um papel fundamental para garantir uma provisão de bens públicos eficiente e adaptada às preferências locais e como os tributos indiretos constituem parte importante das receitas tributárias, especialmente em países subdesenvolvidos, a descentralização desses tributos permitiria garantir a suficiência financeira das unidades inferiores de governo.

Todavia, persistem diversos argumentos em favor da aplicação centralizada de impostos sobre a produção e comercialização:

- a) a aplicação descentralizada destes impostos pode gerar distorções dentro do sistema de financiamento público em função do amplo grau de abertura de suas economias, o que possibilitaria o repasse do peso do financiamento público regional ou local para outras comunidades através da exportação de impostos, rompendo-se assim a correspondência entre contribuintes e beneficiários;
- b) a descentralização de tal tipo de tributos estimula a concorrência predatória entre unidades do mesmo nível a partir de incentivos tributários, o que acaba diminuindo a capacidade tributária de todas as unidades de governo;

- c) a adoção centralizada desses tributos pressupõe a utilização do sistema tributário para atingir objetivos gerais de política econômica, como uma necessidade de coerência da política econômica; e
- d) outro argumento que favorece a atribuição dos impostos sobre produção e comercialização para a esfera superior de governo é a finalidade do sistema federativo de evitar que as disparidades inter-regionais se traduzam numa provisão desigual de bens públicos, procurando corrigir os desequilíbrios inter-regionais no grau de desenvolvimento econômico.

O último argumento apresentado permite perceber que a suficiência financeira das diversas unidades federativas não pode ser garantida apenas pela correta eleição de instrumentos tributários e a adequada distribuição de responsabilidades tributárias entre níveis de governo, devido à existência de disparidades econômicas inter-regionais que dão lugar a capacidades de obtenção de recursos tributários diferentes e a uma desigual provisão de bens e serviços públicos.

Surge assim a necessidade de fazer uso de transferências intergovernamentais destinadas à igualação de recursos financeiros entre unidades de governo, todavia isso tem custos em termos de eficiência, já que debilita a vinculação entre a carga tributária local e os benefícios derivados da provisão de bens públicos locais.

### 2.3.2 Transferências intergovernamentais

Da perspectiva do funcionamento individual das diferentes esferas de governo, o objetivo básico de todo sistema tributário é gerar os recursos suficientes para financiar a provisão de bens e serviços públicos. No entanto, a existência de disparidades socio-econômicas inter-regionais numa federação impede que todas as unidades de governo que a compõem possam financiar a totalidade de suas despesas com os recursos tributários gerados em suas jurisdições (COSSÍO, 1999).

Por essa razão, o sistema de financiamento público em organizações federativas que apresentam desigualdades inter-regionais repousa não só em tributos, mas também em transferências intergovernamentais como mecanismos de correção dos desequilíbrios inter-regionais na capacidade de geração de recursos tributários próprios.

As transferências intergovernamentais constituem um mecanismo de distribuição de recursos de origem fiscal entre unidades de governo de igual ou diferente hierarquia,

destinadas a complementar as verbas que lhes são necessárias para o adequado cumprimento dos encargos de suas respectivas competências (BARRERA e ROARELLI, 1995).

Porém, seu peso em relação aos recursos tributários na estrutura de financiamento das unidades receptoras gera incentivos que acabam afetando o funcionamento da federação. Assim, as transferências podem se tornar um mecanismo de financiamento que permite repassar os custos da provisão de bens públicos locais para o conjunto da federação e, pela importância que adquirem na estrutura de financiamento dos níveis receptores, determina o pouco interesse dos agentes políticos locais na exploração das bases tributárias próprias (COSSÍO, 1998).

Oates (1999) indica três papéis potenciais, enfatizados pela literatura, para as transferências intergovernamentais como instrumento de política distinto e importante no federalismo fiscal: a internalização dos benefícios que sobraram para outras jurisdições, equalização fiscal entre as jurisdições e a adoção de um sistema de impostos melhor e mais completo.

As transferências podem tomar duas formas gerais, elas podem ser condicionais (impõem vários tipos de restrições no seu uso pelos receptores) ou incondicionais (que são transferências em pagamento único para serem usadas da forma que o receptor desejar).

A teoria prescreve que as transferências condicionais sejam empregadas onde a provisão de serviços locais gera benefícios para residentes de outras jurisdições. Já as transferências incondicionais são apropriadas para propósitos de equalização fiscal, canalizando os fundos das jurisdições relativamente ricas para as mais pobres.

Segundo Oates (1999), as transferências incondicionais requerem uma justificativa um pouco diferente daquelas usadas normalmente pelos economistas para justificar a transferência de renda dos indivíduos de renda alta para os de baixa renda, pois deste ponto de vista elas com certeza terão alguns efeitos perversos, pois poderá ocorrer algumas transferências de indivíduos pobres que residem em jurisdições abastadas para os indivíduos ricos de áreas geralmente pobres. Neste sentido, sua justificativa deve ter principalmente um caráter social, como o desejo de uma nação em prover apoio adicional para a provisão de serviços públicos locais (como escolas) em áreas relativamente de baixa renda.

Oates (1999) afirma que as fórmulas de equalização de tais transferências frequentemente baseiam-se em medidas de “necessidade fiscal” e de “capacidade fiscal” de cada província, estado, ou localidade, não impedindo, ou melhor, fazendo com que uma parcela desproporcional das transferências chegue às jurisdições com a maior necessidade fiscal e com a menor capacidade fiscal. Sob a perspectiva de uma equalização fiscal, as



transferências permitiriam que as jurisdições mais pobres concorressem eficientemente com as que são fiscalmente mais fortes, ajudando a criar um cenário mais equilibrado para a competição jurisdicional. Todavia, este não é um assunto consensual, pois há argumentos que põem em dúvida a capacidade da equalização fiscal em realizar os ajustes regionais necessários para promover o desenvolvimento nas regiões mais pobres.

O terceiro papel potencial para transferências intergovernamentais é sustentar um sistema de imposto global mais equitativo e eficiente, haja vista que os tributos indiretos sobre produção e comercialização centralmente administrados com uma alíquota única, aplicados à base tributária nacional, não gerarão as ineficiências locais associadas com taxas variadas entre jurisdições descentralizadas, podendo os tributos também serem mais progressivos, sem estabelecer incentivos fiscais para realocação.

Para alguns países em desenvolvimento e democracias emergentes há ainda um forte argumento em favor da idéia de que o governo central serve efetivamente como um agente coletor de impostos para os níveis descentralizados de governo, pois os governos da província e locais simplesmente carecem de capacidade para administração efetiva dos impostos. O governo central então transfere fundos, supostamente de forma incondicional, para províncias, estados e/ou localidades.

Nestes casos, para Oates (1999), nos quais a política deseja construir elementos de equalização nestas transferências, a qualificação mais importante é a de que tal sistema de transferências não deve ser muito grande no sentido de enfraquecer a disciplina fiscal nos níveis inferiores de governo.

Cossío (1998) enfatiza que a utilização das transferências intergovernamentais debilita o nexos entre carga de impostos e gastos públicos locais, dado que são geralmente financiadas por recursos obtidos pelo nível superior de governo nas unidades federativas mais desenvolvidas (isto é, impostos federais) e destinadas às unidades de governo nas regiões mais pobres através de fórmulas de repartição baseadas em critérios de caráter redistributivo. Ou seja, a importância das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento das unidades receptoras guarda uma relação inversa com o grau de vinculação entre carga tributária e provisão de bens públicos em estruturas descentralizadas.

Quando a distribuição da carga tributária é definida de acordo com os benefícios recebidos pela provisão de bens e serviços públicos, o sistema de impostos está traduzindo o preço dos bens e serviços provisionados pelo setor público a seus usuários, garantindo, dessa forma, que o processo de decisão de alocação de recursos do setor público leve em consideração a vinculação entre custos e benefícios.

A menor correspondência entre a carga de impostos e a provisão de bens públicos locais provoca a separação entre os impostos e as decisões de gasto público. Como as transferências intergovernamentais compensatórias são financiadas por impostos federais, cria-se a percepção de que o custo dos bens públicos locais pode ser financiado por contribuintes não-locais, provocando a expansão do gasto das unidades receptoras. Por outro lado, o financiamento não-tributário desestimula o esforço de arrecadação de receitas próprias pelas unidades receptoras das transferências (dado que a elevação da pressão tributária gera custos políticos que inexistem no caso do financiamento não-tributário), acabando por afetar o equilíbrio fiscal da Federação.

Assim, as transferências intergovernamentais levariam a uma provisão ineficiente, porque excessiva, em relação àquela que seria produzida no caso em que os impostos locais financiam a totalidade dos bens públicos oferecidos localmente (COSSÍO, 1998).

Oates (1999) cita que testes empíricos têm sido realizados para verificar o nível de respostas dos gastos das unidades inferiores de governo às transferências, ficando provado que em períodos de expansão econômica os gastos locais e estaduais reagem mais aos aumentos nas receitas intergovernamentais do que aos aumentos das rendas privadas da comunidade, ao contrário das previsões de que uma resposta orçamentária a uma transferência intergovernamental deveria ser igual à resposta a um aumento igual na renda privada da comunidade.

Há muitos argumentos, citados por Oates (1999) e Cossío (1998), baseados na idéia de que as transferências intergovernamentais geram uma ilusão fiscal, porque diminuem o custo percebido dos bens públicos oferecidos pela unidade receptora, já que criam a percepção dos contribuintes de que parte do custo dos bens públicos locais pode ser financiada por outras comunidades. As transferências provenientes do nível superior provocam a subvaloração dos custos dos bens públicos locais, fazendo com que os contribuintes locais demandem uma quantidade maior de bens públicos comparativamente à que demandariam no caso de ausência de ilusão fiscal.

Cossío (1998) apresenta um modelo para avaliar o efeito das transferências intergovernamentais sobre o esforço fiscal e o gasto das unidades receptoras considerando que a aleatoriedade das transferências intergovernamentais pode ser justificada pela existência das transferências negociadas ou voluntárias, que, diferentemente das transferências tributárias ou constitucionais, proporcionam uma quantidade de recursos variável e incerta. A aplicação do modelo levou aos seguintes resultados: a) aumentos na média das transferências provocam redução do esforço fiscal; e b) aumentos na variabilidade das transferências levam ao aumento

do esforço de arrecadação. Este resultado permite apreciar uma das vantagens das transferências voluntárias que geralmente não é percebida: distintamente das transferências regulares, sua ação não inibe o esforço fiscal das comunidades receptoras.

Esforço fiscal é entendido aqui como a razão entre a arrecadação efetiva ou observada e a arrecadação potencial ou capacidade fiscal, compreendida, por sua vez, como a arrecadação que poderia ser alcançada se as bases tributárias fossem exploradas eficientemente, dadas as características econômicas de cada região (COSSÍO, 1998).

A principal implicação dos resultados obtidos guarda relação com o efeito disciplinador da maior participação da receita tributária na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo, efeito que contrasta com o estímulo que as transferências intergovernamentais exercem sobre o gasto das unidades receptoras. Assim, a forma de financiamento das unidades inferiores de governo determina o comportamento de seu gasto. A esse respeito, tal modelo sugere que, quando os custos dos bens públicos são financiados pelas comunidades locais, os contribuintes locais exercem um maior controle sobre o gasto de seus governos.

Também para Oates (1999), os governos descentralizados devem contar basicamente com suas próprias fontes de renda, eles não devem ser dependentes demais das transferências, pois há um importante disciplina que se origina do autofinanciamento. É especialmente importante que estas transferências intergovernamentais não sejam flexíveis ao ponto de que os receptores se voltem ao sistema de transferências para bancar suas dificuldades financeiras. Em particular, as autoridades públicas precisam bancar suas próprias despesas.

A existência de um mecanismo de transferência de recursos fiscais em uma estrutura federativa de organização do Estado supõe um perfil de distribuição de competências e encargos entre as esferas de governo, as quais se estendem desde a administração de justiça e preservação do patrimônio da comunidade até a provisão de bens e serviços públicos e/ou meritórios em sua respectiva jurisdição ou área de influência.

Na prática, contudo, não se verifica um padrão único de distribuição de competências nos sistemas federativos. Segundo Barrera e Roarelli (1995), constata-se que, não apenas no caso do Brasil, mas também em outros países, as dificuldades para estabelecer uma clara divisão de encargos são maiores do que aquelas inerentes ao estabelecimento das competências tributárias. Isso se deve a vários aspectos, tais como as externalidades associadas à provisão de certos serviços, as dificuldades inerentes à definição do alcance territorial (local, regional ou nacional) dos bens ou serviços oferecidos pelo setor público e, por último, a heterogeneidade geográfica, econômica e social inter-regional.

### 2.3.3 Federalismo e descentralização fiscal

Afonso (*apud* BARRERA e ROARELLI, 1995) comentando resultados de estudos a propósito da distribuição de receitas e competências em países com estruturas federativas e não-federativas, conclui que inexistente um padrão que explique mudanças no grau de centralização fiscal, sendo que a única tendência clara é a de crescente participação das transferências provenientes do Governo central no financiamento dos governos subnacionais. Anota, ainda, que o exame da experiência brasileira demonstra uma estrutura de transferências bastante diversificada, com a presença de aspectos típicos de uma estrutura tributária de países de organização federativa, bem como outros aspectos próprios de países com sistemas políticos centralizados.

Para Oates (1999), ainda resta muito a ser dito sobre o princípio básico de descentralização fiscal, qual seja, a suposição de que o fornecimento de serviços públicos deveria se localizar nos níveis mais baixos de governo, englobando, de maneira espacial, os custos e benefícios relevantes. Tal suposição baseia-se no seu *Teorema da Descentralização*, uma proposição normativa direta, que declara que na ausência de economia de custos do fornecimento centralizado de um bem público local e de externalidades interjurisdicionais, o nível de bem-estar será sempre pelo menos mais alto e tipicamente mais alto se os níveis de eficiência de consumo de Pareto são fornecidos em cada jurisdição do que quando é mantido um nível único e uniforme de consumo através de todas as jurisdições.

A suposição a favor de finanças descentralizadas é estabelecida pela presunção de que uma provisão centralizada acarretará um nível uniforme de produção entre as jurisdições e como existem importantes restrições políticas e de informação à provisão centralizada, estas provavelmente impedem os programas centrais de gerar um padrão ótimo de produções locais.

Para Tramontin (2000), a descentralização da atividade fiscal tem uma eficácia muito maior na distribuição de fundos orçamentários do que um sistema centralizado. A centralização é ineficiente porque o governo central oferece um conjunto de bens públicos inadequados às preferências pessoais existentes nas diversas regiões do país, não respeitando suas peculiaridades. Como as preferências modificam-se de região para região, seria razoável admitir que quanto mais descentralizada for a oferta de bens públicos, mais precisa será a identificação das preferências relevantes para a definição dos critérios de distribuição dos bens públicos. Também é razoável admitir que quanto maior o território do país e maior a

diversidade de etnias, costumes e peculiaridades, menor a possibilidade do governo central de identificar o conjunto de bens de maior preferência em cada região. Ao mesmo tempo seria maior, em princípio, a possibilidade dos níveis menores da administração pública realizarem esta repartição de forma ótima.

Dessa forma, se a descentralização ajuda a identificar as preferências dos diferentes grupos a respeito dos bens públicos; se os governos regionais e municipais distribuem tais bens em troca de impostos coerentes com os benefícios; e se as pessoas podem procurar livremente as regiões que melhor atendam a suas necessidades; então o benefício de consumir um bem público será igual ao custo dos impostos e o resultado será um *Ótimo de Pareto*.

Tramontin (2000) aponta que a descentralização também permite uma aprendizagem na administração dos bens públicos. Existem estados e municípios que irão descobrindo as melhores formas de administrar os bens ou serviços; os governos de outros estados e municípios, copiarão o êxito dos primeiros, o que formará uma espécie de efeito imitação nas práticas de distribuição dos bens públicos, melhorando com isso sua capacidade de distribuição ótima. Quanto maior for o número de agentes econômicos na distribuição dos bens públicos, maior será a aprendizagem; e, ao contrário, se a administração dos bens públicos é efetuada por um monopólio central (governo federal), pouco será a aprendizagem, impedindo assim o desenvolvimento de novas formas de distribuição e a possibilidade de imitação, de modo que os métodos antigos continuarão sendo utilizados, gerando uma distribuição não ótima dos bens públicos.

A descentralização da distribuição dos bens públicos nos governos regionais e municipais pode muito mais facilmente ser fiscalizada pela população e, em função disso, tais governos têm um maior incentivo para uma boa administração e para a diminuição de custos. As grandes organizações públicas (governos centrais e suas instâncias) são consideradas muito caras e pouco eficientes; em função disto, a literatura econômica atual defende que a descentralização é desejável porque em geral está associada a um setor público menor e mais eficiente.

Nos casos em que não há uma firme restrição legal, os governos regionais e municipais se beneficiam do aumento do gasto proporcionado pela adjudicação de competências administrativas, porém transferem seu financiamento, sempre que possível, ao governo central. Tal possibilidade de transferência de responsabilidades cria um incentivo para que cada governo regional e municipal busque cada vez mais recursos adicionais e aumente seus gastos. O poder político de muitos estados, municípios, associações de municípios ou patronais, seus lobies no Congresso Nacional e as implicações políticas e

sistêmicas de uma possível piora de suas contas diminuem a capacidade do Governo central para resistir às pressões que são feitas para obter mais recursos ou para assumir as dívidas das administrações regionais ou municipais pouco ortodoxas (TRAMONTIN, 2000).

#### 2.3.4 Descentralização fiscal e desenvolvimento econômico

O cruzamento de dados internacionais sobre a distribuição de recursos entre os níveis federativos, segundo Oates (1999), demonstra um contraste gritante quanto à extensão da descentralização fiscal nos países industrializados e em desenvolvimento, confirmando a idéia geral de que os países em desenvolvimento são caracterizados por índices relativamente altos de centralização fiscal.

A literatura sobre estrutura fiscal dos países em desenvolvimento faz referência ao problema do “desequilíbrio vertical”, falando de uma disparidade entre diferentes níveis de governo nos compromissos com gastos e no acesso às rendas. Embora o conceito possua certas ambigüidades, ele focaliza um assunto importante: a amplitude das fontes de renda nos níveis descentralizados de governo. A freqüente dependência dos governos locais e estaduais nas transferências desloca as decisões fiscais para o campo das negociações politicamente dirigidas, desconsiderando-se o resultado da análise benefício-custo dos programas políticos em questão.

O estabelecimento de um sistema de impostos eficiente e adequado aos níveis descentralizados de governo é um dos assuntos críticos de federalismo fiscal no mundo em desenvolvimento. Os governos de província e locais em países em desenvolvimento enfrentam freqüentemente sérios obstáculos ao uso destas bases tributárias, por exemplo, a ausência das instituições necessárias para a administração de impostos. Além disso, na maioria dos países em desenvolvimento, há tipicamente mais potencial para tal imposto dentro das áreas urbanas do que em áreas rurais.

Para Oates (1999), os esforços de reforma fiscal no mundo em desenvolvimento têm que focalizar: (a) em alguns casos, a reestruturação dos sistemas de transferências intergovernamentais para reduzir a extensão do financiamento por elas fornecidas aos níveis descentralizados de governo, e, mais geralmente, remover os incentivos perversos que eles incorporam freqüentemente no comportamento fiscal como receptores; (b) um novo desenho dos sistemas de renda para prover aos níveis descentralizados de governo um acesso maior à própria renda para que financiem seus orçamentos, reduzindo assim a dependência das transferências de cima; e (c) a revisão do uso e restrições das dívidas financeiras para

assegurar que as dívidas não sejam um caminho imediato para financiar déficits na conta atual.

Finalmente, após passar por todas as dimensões da reforma fiscal é muito importante que as instituições e procedimentos de tomada de decisões fiscais introduzam mecanismos que provêem incentivos para os funcionários públicos agirem no interesse público; isto significa em grande parte, estabelecer canais de *accountability*. No ínterim, os governos estaduais e locais não podem ficar a sua própria mercê; dependendo de circunstâncias específicas, sempre haverá a necessidade de transferências significativas do centro, especialmente para jurisdições empobrecidas.

## 2.4 Finanças Municipais e Federalismo Fiscal

Para Barrera e Roarelli (1995) a distribuição das competências tributárias entre os diferentes níveis de governo apresenta no Brasil, em linhas gerais, a estrutura proposta pela visão tradicional e praticada em nível internacional. Mas a história do sistema tributário brasileiro mostrou vários desdobramentos no que se refere ao federalismo.

No início do período republicano, o sistema tributário brasileiro permitia ampla liberdade de ação aos estados, que partilhavam com a União a competência residual. A União baseava sua receita nas importações e os estados nas exportações, que incluíam as vendas interestaduais. Ambos tributavam o consumo. Os municípios não possuíam competência tributária própria e dependiam das transferências estaduais.

A partir de 1934, os municípios passaram a ter competência própria (impostos de licenças, imposto predial e territorial urbano, imposto sobre diversões públicas, imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais e taxas). As Constituições de 1937 e 1946 mantiveram, basicamente, o sistema implantado em 1934, mas aumentaram o cerceamento da liberdade de ação dos estados.

A reformulação de 1967 expandiu as fontes de financiamento da União, através da instituição dos impostos únicos e da assunção dos impostos estaduais sobre propriedade rural e exportações. A competência estadual foi reduzida de sete para apenas dois impostos (Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM – e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI). Os municípios mantiveram a tributação sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU – e consolidaram os demais impostos no Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, cobrado sobre os serviços fora do campo de incidência do ICM e

constantes em lista específica. O limite principal para a ação de estados e municípios era dado pela prerrogativa constitucional da União de mediante lei complementar, atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, poder conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais. Para compensar estados e municípios da redução no seu poder de tributar, foi ampliado o sistema de transferências federais.

A reação a essa concentração de poderes na área tributária provocou o movimento pela descentralização dos recursos em meados da década de 1970 que desembocou na Constituição de 1988. Resultado: os estados ampliaram o campo de incidência do ICMS, com a inclusão das bases dos impostos únicos e sobre os serviços interestadual e intermunicipal de transportes e de comunicação; e foram aumentados os percentuais dos impostos federais destinados às transferências.

Para Afonso e Serra (1999), três aspectos devem ser destacados no desenho atual do sistema tributário brasileiro:

- a) as enormes disparidades regionais – colocando em conflito, com frequência, as demandas por maior autonomia tributária dos estados mais desenvolvidos – e as pressões por aumento das transferências compensatórias exercidas pelos estados menos desenvolvidos que, pela marcante presença do Estado na vida econômica, fornece ao sistema tributário um papel de relevo na política de desenvolvimento regional;
- b) a força da tradição municipalista, que está hoje refletida no caráter singular assumido pela Federação brasileira após a promulgação da Constituição de 1988, que reconhece os municípios como membros da Federação, em pé de igualdade com os estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo – as principais conseqüências desse fenômeno, do ponto de vista do federalismo fiscal, são o largo campo de competência impositiva dos municípios e a instituição de transferências compensatórias federais semelhantes às que beneficiam os estados; e
- c) a importância do elemento político, dada a absoluta predominância de representantes das regiões mais pobres no Congresso Nacional, decorrente dos quocientes eleitorais previstos na Constituição e do número mínimo de representantes de cada estado na Câmara, ampliando o conflito de interesses entre aqueles que defendem a descentralização de competências e os que querem a descentralização da arrecadação – nessa disputa, os municípios desempenham um papel decisivo em face da posição por eles desfrutada na federação e da inclinação



da avassaladora maioria deles por se associar àqueles que preferem maior participação nas receitas em vez de maior competência para tributar.

Por essa razão, as duas grandes reformas fiscais realizadas no Brasil nos últimos 30 anos produziram resultados semelhantes do ponto de vista do federalismo fiscal. Em 1967, a centralização tributária promovida pelo regime militar tinha por objetivo, dentre outros, assegurar o apoio político de estados mais pobres e de municípios de menor porte mediante a aplicação direta de recursos do orçamento federal e a participação garantida nos fluidos compensatórios então criados (amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas). Em 1988, os limites e a natureza da descentralização tributária foram traçados pelos que se beneficiaram do sistema criado em 1967, que, em decorrência da confortável maioria de que dispunham no Congresso, lograram não só alcançar seus objetivos como também ampliar de forma expressiva os ganhos obtidos anteriormente. A reforma de 1988 reduziu a competência tributária federal e ampliou ao máximo as transferências intergovernamentais instituídas há 25 anos, sem alterar, contudo, a fisionomia do sistema fiscal.

Para Almeida (1995), a democratização e a crise fiscal constituem os dois macrocondicionantes da transformação do sistema federativo brasileiro. Embora contemporâneos, atuaram com importância e pesos diversos ao longo do processo, ainda em curso, de redesenho da federação brasileira. No início da década de 1980, os impulsos liberados pelo processo de democratização foram mais importantes que as limitações impostas pelas dificuldades econômicas. Depois de 1988, os constrangimentos econômicos ganharam destaque.

No contexto da luta contra um regime autoritário de fortes traços centralizadores, a descentralização se tornou, para as oposições, sinônimo de democracia, de devolução à cidadania da autonomia usurpada pelos governos militares. Na verdade, desde os anos de 1970, as bandeiras da descentralização fiscal e do enfraquecimento do poder central ocupavam posição proeminente no ideário e na marcha da redemocratização do País (ALMEIDA, 1995; CLEMENTINO, 1996; AFONSO e SERRA, 1999).

De outra parte, aumentaram as dificuldades de financiamento do setor público. O Governo teve diminuída sua participação no bolo de recursos tributários, ao mesmo tempo, as despesas federais tornaram-se mais rígidas. Não só em decorrência da elevação do montante de transferências automáticas para as unidades subnacionais, mas também da multiplicação de gastos vinculados à área social, da ampliação dos benefícios previdenciários e do aumento de despesas com pessoal, também resultantes de dispositivos constitucionais. Assim, aos

problemas resultantes da prolongada febre inflacionária somaram-se os impactos de dispositivos diversos da nova Constituição, no sentido de agravar os problemas de financiamento do Governo Federal, limitando suas margens de manobra e sua capacidade efetiva de atuação (ALMEIDA, 1995).

#### 2.4.1 O marco constitucional de 1988

A análise da distribuição dos tributos na Constituição de 1988 mostra que em termos verticais, objeto principal do tema do federalismo fiscal, quase todos os ganhos relativos couberam à esfera municipal, pouco se alterando a posição do nível estadual, sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação própria mais e/ou menos transferências constitucionais). Em termos horizontais, os recursos adicionais foram destinados em maior proporção aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, procurando reverter, na divisão da receita tributária disponível e do gasto, a elevada concentração da arrecadação e do produto interno nas regiões mais desenvolvidas.

Tendo em vista que a centralização de recursos tributários era apontada como a principal distorção promovida pelo sistema tributário inaugurado em 1967, a reforma tributária de 1988 concentrou-se na modificação da distribuição de competências tributárias e no aumento da participação dos níveis inferiores de governo na receita tributária global, relegando a um segundo plano a modificação da deteriorada estrutura do sistema de impostos. Além disso, o próprio processo de democratização do país e o crescimento das demandas locais por maior autonomia explicam a maior atenção nos problemas de caráter federativo e o descaso em relação à qualidade da estrutura tributária na agenda de discussão da reforma tributária de 1988.

A reforma de 1988 promoveu a descentralização tributária mediante três mecanismos: a ampliação da base de tributação dos níveis inferiores de governo; a maior participação destes nos tributos federais mediante a ampliação dos fundos de participação estadual e municipal e a criação de novos fundos regionais; e a proibição expressa da ingerência da União na política tributária dos níveis inferiores de governo (COSSÍO, 1998).

Segundo Aghon (1995), a tributação local na América Latina repousa fundamentalmente em impostos diretos que estão dirigidos a bens e que gravam a expressão material de um patrimônio ou de um capital, como é o caso típico do imposto territorial, das taxas municipais aplicadas sobre as indústrias e o comércio, dos impostos sobre a propriedade e utilização de veículos, entre os mais importantes.

As possibilidades de exploração das receitas tributárias são muito mais expressivas nos municípios mais ricos, urbanizados e populosos, devido à própria estrutura do sistema tributário municipal. Aos municípios é dado tributar o meio urbano e as atividades aí circunscritas. O IPTU somente assume expressão em municípios que possuem uma população urbana de algum porte. O ISS, que incide sobre profissionais liberais e atividades do setor terciário, somente encontra expressão igualmente em áreas urbanas de algum porte. As taxas seguem o mesmo caminho (NEVES, 1996).

Bremaeker (1994a) critica esta situação taxando-a de hipocrisia fiscal, pois os tributos de competência municipal contemplam exclusivamente os municípios urbanos e de grande porte. Os municípios de pequeno porte demográfico, em geral os mais pobres, não têm como ampliar significativamente a sua receita tributária, já que os tributos de competência municipal são todos eles de base urbana e não rural.

Segundo Clementino (1998), a arrecadação tributária municipal, sendo parte da fonte de renda que se destina aos cofres públicos, tem sua performance orientada por três aspectos: pela dinâmica da economia; pelas condições de gestão do aparelho fiscal nas diferentes esferas públicas; e pela capacidade arrecadadora do ente municipal, para o caso específico dos governos locais. Para o autor a problemática municipal está vinculada a duas situações: os municípios não têm base produtiva e não têm vontade política para arrecadar. Daí a carência de receitas. Há também problemas que são decorrentes, adicionalmente, e estão também relacionados à estrutura interna e à capacidade técnico-operativa dos municípios em responder positivamente às demandas da população.

A incapacidade arrecadadora dos municípios tem sido normalmente associada a fatores administrativos, a questões de ordem organizacional relacionadas a situações de cadastro (sempre desatualizados) e ao comportamento de municípios vizinhos no que se refere às externalidades fiscais nas relações entre municípios.

Ressalte-se que essa inadimplência é particularmente grave e se vincula à baixa legitimidade do aparato municipal frente à sociedade local em seu conjunto; produto em grande medida da limitada presença dos serviços municipais. Presta-se assim a uma forma de círculo vicioso da pobreza: poucos serviços, poucos recursos, menos serviços. Também é certo que a inadimplência tem sua base vinculada à falta de seguimento e controle e principalmente pela ausência de medidas do tipo punitivo. Ademais, grande parte da população de menor poder aquisitivo não está em condições de arcar com o custo dos serviços municipais. Invariavelmente os prefeitos usam o instrumento tributário como moeda de troca por favores políticos (CLEMENTINO, 1996).

Para Bremaeker (1996b), a Constituição Federal de 1988, quanto aos tributos municipais, praticamente não trouxe nenhuma expressiva novidade. O IPTU, o ISS, as taxas e a contribuição de melhoria já pertenciam aos municípios desde 1934, mesmo que com outras designações. As novidades eram o Imposto sobre a Venda a Varejo de combustíveis Líquidos e Lubrificantes, exceto o óleo diesel – IVVC, que foi extinto em janeiro de 1996, e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato *Inter Vivos* – ITBI. Quanto ao ITBI, o impacto não foi tão significativo assim, pois antes de 1988 os municípios recebiam, como transferência dos estados, 50% do ITBI *inter vivos* e 50% do ITBI *causa mortis*. No equilíbrio das contas, acabou ficando tudo praticamente igual (ver Figura 1, a seguir).

A ampliação dos mecanismos de transferências intergovernamentais foi o aspecto privilegiado pela reforma tributária de 1988 para elevar a participação dos níveis inferiores de governo nos recursos fiscais disponíveis. A reduzida produtividade das bases tributárias próprias em termos de geração de receitas tem sido historicamente compensada por transferências de recursos estaduais e federais.

As receitas advindas de transferências intergovernamentais constituem em muitos casos uma grande proporção das receitas totais com que contam os governos municipais na América Latina, especialmente os de tamanho pequeno e médio. De um modo geral os critérios de distribuição consideram diferentes variáveis como a população (é a mais comum e a de maior peso relativo), indicadores de pobreza, esforço fiscal e eficiência administrativa, entre outras (AGHÓN, 1996).

Num país com enormes desigualdades econômicas como o Brasil, não só entre regiões como entre municípios, é simplesmente impossível assegurar aos mais pobres fontes de recursos financeiros suficientes para o desempenho de suas funções essenciais apenas através de tributos próprios. A participação dos municípios em tributos federais e estaduais é uma prática que começou na Constituição de 1934 e que foi seguida por todas que a sucederam, embora o sistema de transferências em vigor tenha sido instituído na Constituição de 1967.

Os formuladores do sistema tributário adotado em 1967 tiveram especial preocupação em instituir as transferências como um mecanismo destinado a garantir o equilíbrio fiscal interfederativo e uma eficiente alocação de recursos. Esses objetivos, de natureza técnica, reforçaram as posturas centralizadoras do governo federal durante aquele período, pois determinaram o estabelecimento de vinculações sobre os recursos transferidos pela União aos governos subnacionais. Assim, além das transferências previstas no texto constitucional, ou constitucionais, outras foram criadas, sendo denominadas genericamente transferências negociadas. Essas transferências adquiriram importância crescente entre a segunda metade da

década de 1970 e os primeiros anos da década de 1990. Constituíram um dos principais instrumentos de operacionalização da(s) política(s) social(is) e de formação da infra-estrutura em termos federais e, também, em nível subnacional.

Nível da Federação	Constituição de 1946	Constituição de 1967	Constituição de 1988
<b>União</b>	Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Consumo (IC) Imp. Únicos (IULC, IUEE, IUM) Imp. sobre a Renda (IR) Imp. sobre Transferências ao Exterior (ITE) Imp. sobre Negócios e Economia (INE) Imp. Extraordinários (IE)	Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Produtos Industrializados (IPI) Imp. Únicos (IULC, IUEE, IUM) Imp. sobre Serviços de Comunicação (ISC) Imp. sobre Transportes (IT) Imp. sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Extraordinários (IEEx) Imp. Territorial Rural (ITR)	Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Produtos Industrializados (IPI) Imp. sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Territorial Rural (ITR) Imp. Extraordinários (IEEx) Imp. sobre Grandes Fortunas (IGF)
<b>Estados</b>	Imp. sobre Vendas e Consignações (IVC) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis ( <i>Causa Mortis</i> ) (ITBI-CM) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Atos Regulados (IAR) Imp. Especiais (IE) Imp. Territorial Rural (ITR)	Imp. sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) Imp. sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI) Imp. sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imp. sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis ( <i>Causa Mortis</i> ) (ITBI-CM) Imp. sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
<b>Municípios</b>	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis ( <i>Inter Vivos</i> ) (ITBI-IV) Imp. sobre Indústrias e Profissões (IIP) Imp. de Licença (IL) Imp. sobre Diversões Públicas (IDS) Imp. sobre Atos de Economia (IAE)	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Sobre Serviços (ISS)	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Sobre Serviços (ISS) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis ( <i>Inter Vivos</i> ) (ITBI-IV) Imp. sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVCL)

Figura 1 – Estrutura tributária sob as constituições de 1946, 1967 e 1988

Fonte: Cossío (1998, p. 25)

A recomposição do quadro político ao longo dos anos de 1970, em detrimento do Governo federal, determinou freqüentemente o uso discricionário das condicionalidades

técnicas e dos requisitos burocráticos para decidir a alocação dos recursos de transferências negociadas, desvirtuando paulatinamente os objetivos alocativos previstos pelos formuladores.

Em 1980, encerrou-se a primeira fase na trajetória das transferências; a qual se notabilizou pelo severo controle exercido pela União sobre a alocação de tais recursos através dos planos de investimento, iniciando-se a partir daí uma redefinição qualitativa do papel das transferências no contexto das relações fiscais intergovernamentais, como resultado de dois movimentos paralelos: de um lado, o avanço da União sobre os recursos fiscais não-sujeitos à partilha com estados e municípios, em particular as contribuições sociais; e, de outro lado, o avanço paralelo dos estados e municípios sobre os recursos tributários da União, através das emendas Passos Porto e Airton Sandoval, as quais contribuíram para o fortalecimento da receita própria das esferas subnacionais, mediante a elevação gradativa dos percentuais de tributos federais (Imposto de Renda – IR – e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, destinados aos fundos de participação).

A redefinição dessas transferências diz respeito à eliminação das vinculações relativas às formas de aplicação dos recursos dos fundos de participação. Essa medida foi determinada pela constatação do viés alocativo que tais exigências acarretaram nos programas de investimento em nível subnacional (sobretudo no caso dos recursos derivados das transferências dos impostos únicos). Desde então, os governos subnacionais passaram a dispor de maior autonomia para definir as áreas de aplicação dos recursos de transferência. Contudo, a União não abriu mão de manter fortes controles sobre as transferências negociadas, bem como de utilizá-las como instrumento de controle político.

Para Barrera e Roarelli (1995), a experiência internacional demonstra que aspectos severamente criticados da estrutura que vigorou no Brasil até os primeiros anos da década de 1980, tais como as vinculações e a predominância do Governo federal sobre a receita tributária, não implicam necessariamente ausência de autonomia dos governos subnacionais. A evidência não aponta que os sistemas tributários de países avançados estejam orientados apenas por rígidos princípios teóricos de finanças públicas; antes, porém, eles se caracterizam pela co-responsabilidade existente entre as várias esferas de governo, tanto no que tange à geração das receitas quanto no que concerne à responsabilidade pela provisão dos serviços públicos previstos nas políticas nacionais.

A Constituição Federal de 1988 elevou a participação de estados e municípios no conjunto da receita tributária, diminuindo a parcela da União (ver Figura 2, abaixo), por ter privilegiado o princípio do controle social do gasto público como o melhor instrumento para

garantir uma alocação ótima dos recursos. Segundo os defensores desse princípio, o eficaz controle social dos recursos públicos exige, como condição, a proximidade entre a unidade gestora do gasto e o público-alvo, o que ocorre principalmente nos municípios.

Consoante com isso, quando foi sancionada a Constituição de 1988, reafirmou-se também o princípio de evitar as vinculações existentes sobre as transferências, mantendo-se apenas as relativas à educação. O artigo 212 da Constituição Federal estabelece que a União deve destinar a esse setor não menos do que 18% dos recursos fiscais, enquanto estados e municípios, 25%.

CONSTITUIÇÃO DE 1967	CONSTITUIÇÃO DE 1988
<b>União para Estados</b>	
Fundo de Participação de Estados 14% da Arrecadação do IR e de IPI Fundo Especial 2% da Arrecadação do IR e do IPI IUEE, IUM, IULC, IT  50%, 70%, 40% e 50%, respectivamente	Fundo de Participação de Estados 21,5% da Arrecadação do IR e de IPI IPI Proporcional às Exportações 10% da Arrecadação Impostos que a União instituiu no exercício de competência residual 20% da Arrecadação IR Retido na Fonte Fundos Regionais (FNE, FNO, FCO) 3% da Arrecadação do IR e do IPI
<b>União para Municípios</b>	
Fundo de Participação dos Municípios 17% da Arrecadação do IR e do IPI IUEE, IUM, IULC, IT 10%, 20%, 20% e 20%, respectivamente IR Retido na Fonte ITR 100% da Arrecadação	Fundo de Participação dos Municípios 22,5% da Arrecadação do IR e do IPI ITR 50% da Arrecadação IR Retido na Fonte
<b>Estados para Municípios</b>	
20% do ICM 50% do IPVA 50% do ITBI	25% do ICMS 50% do IPVA 25% dos recursos recebidos pelo IPI proporcional às exportações 25% dos recursos recebidos pelos fundos regionais

Figura 2 – Repartição das receitas tributárias sob as constituições de 1967 e 1988

Fonte: Cossío (1998, p. 29)

Especificamente para os municípios as alterações mais significativas no âmbito das transferências foram:

- a) quanto às transferências estaduais, os municípios tiveram aumentada a sua participação, passando dos 20% do antigo Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias – ICM – para 25% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, que teve a sua base de incidência ampliada. Quanto ao Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, este continuou inalterado;
- b) quanto às transferências federais, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (que é constituído pelo IR e pelo IPI) apresentou um significativo aumento, passando dos 17% em setembro de 1988 para 20% em outubro de 1988 e, com adicionais de 0,5% a cada ano subsequente, chegou em 1993 aos 22,5%;
- c) quanto às demais transferências federais (Imposto Territorial Rural – ITR; Contribuição do Salário-Educação; Imposto Sobre Operações Financeiras Sobre o Ouro – IOF-Ouro; Outras Transferências da União) e indenizações (Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos; Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais; Compensação Financeira pela Extração de Óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás; outras indenizações), estas possuem um significado universal menos expressivo nas finanças municipais. (BREMAEKER, 1993a).

Barrera e Roarelli (1995) classificam as transferências federais em tributárias e não-tributárias. O termo “transferências tributária” serve para identificar a “conhecida repartição regular de tributos”. O primeiro grupo divide-se ainda em dois subgrupos: os denominadas de “partilha”, de um lado, e as transferências no sentido estrito ou “transferências propriamente ditas”, de outro.

Com base nessa classificação, o primeiro subgrupo é constituído pelas seguintes transferências: a cota do salário-educação e o IR retido na fonte pelas administrações públicas subnacionais, fazendo parte das denominadas de “partilha”. O segundo subgrupo teria o Fundo de Participação dos Estados – FPE, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o Fundo Especial (3% da arrecadação do IPI destinados a financiar créditos de investimentos ao setor privado das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), o Fundo de Ressarcimento dos Estados Exportadores – FPEX, e o IOF-Ouro.

As transferências não-tributárias englobam todos os recursos transferidos pela União que não constituem uma repartição regular de tributos, incluindo as transferências decorrentes do cumprimento de determinados dispositivos legais (transferências para financiamentos dos novos estados, as indenizações pela exploração de petróleo, gás e xisto betuminoso, e as



destinadas a despesas de custeio) e outras “não-regulares” (convênios, cujos recursos geralmente se vinculam a programas conjuntos entre alguma unidade da administração centralizada ou descentralizada federal e/ou estadual). As transferências não-tributárias, em síntese, envolvem um conjunto diverso de recursos de origem orçamentária (impostos e/ou contribuições sociais) e, em menor medida, de empréstimos externos.

Em síntese, as principais transferências de recursos aos municípios ocorrem por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – e da Cota-parte do ICMS.

O FPM apresenta a seguinte composição: 10% são distribuídos entre as Capitais, 86,4%, entre os demais municípios; e o restante, 3,6%, de acordo com o Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, são distribuídos entre os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, órgão encarregado pela realização do Censo Demográfico, faz o levantamento do número de habitantes de cada município e informa ao Tribunal de Contas da União – TCU. Após análise dessas informações o TCU estabelece o coeficiente individual de participação para cada município, com base no disposto no Decreto-Lei nº 1.881/81. O Banco do Brasil é quem calcula o valor da cota, após receber da Secretaria do Tesouro, informações do FPM total a ser distribuído.

O coeficiente mínimo, 0,6, é válido para municípios com até 10.188 habitantes. Para municípios que têm mais de 10.188 habitantes e menos de 156.216, foram definidas 16 faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Para todos os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes foi determinado o coeficiente fixo de 4,0, conforme pode-se verificar nos Anexos A e B. Dois municípios de estados distintos situados na mesma faixa populacional terão o mesmo coeficiente, mas não receberão o mesmo valor do FPM, porque o coeficiente individual de participação dos estados é diferente.

Mudanças de coeficiente ocorrem quando há alteração no número de habitantes do município, confirmada através de recenseamento realizado pelo IBGE. Neste caso, o TCU é informado e procede às alterações cabíveis, se houver alteração da faixa populacional do município. Quando o coeficiente de um município aumenta, o valor da sua cota financeira também aumenta, enquanto que a cota de todos os outros municípios do mesmo estado diminui. Isto acontece porque o aumento será retirado da cota financeira dos demais municípios do estado. Se o coeficiente diminuir, os demais municípios do mesmo estado terão o valor da cota aumentado. Quando são criados novos municípios no estado a cota do FPM dos municípios existentes no estado diminui. Isto porque os novos municípios também

receberão coeficientes individuais de participação, que serão somados aos já existentes para a distribuição do FPM.

Quanto à cota-parte do ICMS, a Constituição de 1988 ampliou o percentual de ICMS destinado aos municípios (de 20% para 25%), mantendo o critério mínimo de distribuição: 75% desses recursos serão repassados de acordo com a participação municipal no valor adicionado gerado no estado, cabendo aos executivos estaduais a responsabilidade pela definição dos critérios de distribuição dos 25% restantes.

A Constituição do Estado, em seu Título VII – Das Finanças Públicas, Capítulo III – Da Tributação, Seção IV – Da Repartição das Receitas Tributárias, estabelece no artigo 133, parágrafo 3º, que as parcelas de receitas, pertencentes aos municípios, referentes ao produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios;

II - até um quarto de acordo com o que dispuser a lei estadual. (SANTA CATARINA, 1997, p. 131-132).

Também estabelece a Constituição do Estado de Santa Catarina que o rateio do montante previsto no inciso II, acima especificado, será definido a partir de índices calculados com a participação dos municípios, através de suas associações representativas, com total acesso aos elementos utilizados no processo, sendo de ampla divulgação, por parte do poder executivo estadual, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os valores de origem tributária entregues e a entregar, e a expressão numérica dos critérios de rateio, discriminados por município.

Estes dispositivos constitucionais estão regulamentados atualmente pela Lei nº 7.816 de 26/12/1990, que estabelece que 85% da cota-parte do ICMS que cabe aos municípios serão distribuídos com base na relação percentual entre o valor adicionado realizado em cada município e o valor adicionado do estado, apurado conforme a Lei Complementar nº 63 de 11/01/1990 (Federal), e 15%, em partes iguais entre todos os municípios do estado.

Os recursos transferidos pelos estados aos municípios por essa modalidade contemplam dois tipos de transferências. São, por um lado, transferências de natureza compensatória, no montante distribuído de acordo com a relação percentual entre o valor adicionado do município e do total do estado, e, por outro lado, transferências de natureza distributiva, ao dividir entre todos os municípios, de forma igualitária, 15% do total a ser partilhado.

A preponderância do valor adicionado como critério de distribuição visa a garantir em curto prazo, para os municípios, o retorno – por vezes parcial – dos recursos gerados através das atividades econômicas sediadas na região, e, em longo prazo, premiar e/ou compensar os governos locais pelos esforços e custos despendidos na criação e manutenção de uma certa infra-estrutura de serviços para dar suporte às atividades econômicas locais. Todavia, reivindicações para diminuir o peso atribuído a esse fator foram freqüentes nos últimos anos em diversos estados, apoiadas no argumento de que o critério beneficiava os municípios mais industrializados.

Esse problema ainda continua a mobilizar os municípios com predominância de atividades rurais tanto nas regiões desenvolvidas como naquelas de menor desenvolvimento relativo. Contudo, foi parcialmente contornado, mediante a introdução de novos componentes e a manipulação das ponderações dos diversos elementos utilizados no cálculo do índice de participação dos municípios no ICMS. Recurso esse que está longe de representar uma solução.

Adicionalmente às duas principais transferências tributárias destacam-se também, na composição das receitas transferidas aos municípios, as transferências não-tributárias, aí incluídas várias transferências da União aos governos subnacionais, que podem ser classificadas em dois grandes grupos: transferências “regulares não-tributárias”, dentre as quais se incluem as decorrentes do cumprimento de dispositivos constitucionais; e as “não-regulares”, genericamente denominadas “convênios”. Muitos dos repasses incluídos nessa categoria estão relacionados a programas de alcance nacional que envolvem ações integradas das várias esferas de governo em setores de interesse social, tais como educação, saúde e transporte. Contudo, constata-se que há um significativo volume de recursos vinculados a ações tópicas de natureza emergencial e/ou de claro interesse político-eleitoral.

Para Barrera e Roarelli (1995), as transferências não-tributárias desempenham importante papel como instrumento de execução e operacionalização das políticas sociais. Dentre os vários setores relevantes, dois se destacam pelas suas importantes implicações federativas: o setor de educação e o de saúde, cuja magnitude de recursos, associada ao fato de eles constituírem alicerce e instrumento de importantes políticas nacionais (qual seja, a do financiamento do ensino primário e do sistema de assistência médica-sanitária), sugerem que deveria haver alguma regularidade em sua destinação, ou seja, a estrutura de distribuição dos recursos não deveria acusar acentuadas flutuações de um exercício para outro, uma vez que se espera certa regularidade na alocação por estado em um certo período.

Para os especialistas em finanças públicas, a despesa é o meio indispensável à

realização dos serviços do estado em toda sua extensão funcional. O estado, para cumprir seus fins, tem de gastar, todavia deve gastar dentro dos limites do interesse público, em proporção às possibilidades financeiras e na medida da capacidade contributiva dos cidadãos, assim a realização da despesa pública deve atender aos seguintes princípios básicos:

- a) Utilidade – a despesa deve atender ao custeio dos gastos necessários ao funcionamento dos organismos do estado, bem como dos serviços públicos, objetivando o atendimento da coletividade;
- b) Legitimidade – a despesa deve fundamentar-se no consentimento coletivo (discussão da lei orçamentária) e na possibilidade contributiva (não se pode exigir esforço excessivo dos contribuintes);
- c) Oportunidade – a despesa deve adaptar-se às reais possibilidades financeiras dos contribuintes (capacidade contributiva) em função da situação econômica do momento;
- d) Legalidade – para a realização da despesa, o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum; e
- e) Economicidade – é a otimização da relação custo/benefício na aplicação dos recursos públicos.

Aghon (1995), identifica muita similaridade, em termos gerais, nas funções destinadas às municipalidades latino-americanas. Tem-se um primeiro grupo de funções próprias da esfera municipal, fundamentalmente relacionadas com a prestação de serviços públicos locais como a água potável e o saneamento básico, a construção e a manutenção da infra-estrutura urbana, o exercício de funções de planejamento e ordenação do território, e alguns outros serviços de caráter eminentemente local, cujo financiamento é coberto, em geral, por impostos locais e por taxas ou tarifas cobradas dos usuários. Em alguns países, o financiamento da infra-estrutura urbana conta com o apoio do governo central e o acesso ao crédito segundo certas normas de endividamento fixadas pelas autoridades centrais. Um segundo grupo de funções diz respeito aos chamados serviços sociais, tais como educação, saúde, assistência social e outros. Neste caso, o governo municipal, em geral, desempenha o papel de administrador e, em menor participação, de co-financiador dos serviços. Há necessidade de interação com o governo central, que geralmente define as políticas nestes campos.

Nos últimos anos, as municipalidades de diversos países latino-americanos vêm sendo objeto da transferência de maiores responsabilidades na área social, o que tem gerado uma maior necessidade de apoio técnico e financiamento do governo central através de instrumentos como as distintas modalidades de transferências intergovernamentais.

Outro grupo de funções, que não aparece explicitamente como responsabilidade municipal, é a promoção do desenvolvimento econômico local (neste caso estão compreendidas as funções de planejamento e ordenamento do território). Muito embora este tipo de função seja realizada em coordenação com as esferas central e estadual, normalmente as cidades começam a assumir um papel cada vez mais importante no seu desenho e aplicação. O financiamento destas funções é efetuado pelos já citados impostos locais, com a possibilidade de endividamento e a procura de incentivos no sentido de atrair a iniciativa privada, entre outros (AGHON, 1996).

Aos municípios foram destinados, como observado no extenso elenco de encargos esquematizados nas Figuras 3, 4 e 5, a seguir, sobretudo os serviços na área social, os serviços de utilidade pública e os que dizem respeito à manutenção da infra-estrutura.

Bremaeker (1994a) observa que quanto menor o quantitativo demográfico dos municípios, ou seja, quanto menor a possibilidade de retorno pelo investimento que deveria ser feito pela União e pelos estados para a implantação dos serviços, maior passa a ser a participação desses municípios na manutenção dos serviços federais e estaduais. Por outro lado, nos grandes centros urbanos, quando o retorno pelo investimento é garantido, o município nunca é procurado para firmar algum tipo de convênio. Neste caso, o serviço surge naturalmente. Portanto, os municípios estão retirando recursos de seu orçamento para custear serviços que, a rigor, deveriam ter seu ônus atribuído a outras esferas. É claro que, quando isso ocorre, menos recursos ficam para os serviços próprios do município. Pode-se alegar, com razão, que todos esses são serviços de interesse da população, do que, certamente, ninguém discorda. Mas de qualquer modo configura-se um desvio de recursos nem sempre justificável, até mesmo porque os tribunais de contas, responsáveis pelo exame dos atos do município, como órgãos de assessoramento do Poder Legislativo, muitas vezes rejeitam esses gastos porque feitos sem apoio legal.

Em se tratando da despesa municipal, a questão central é saber sob que condições a descentralização acarreta melhoria na qualidade da capacidade governativa e contribui para um gasto mais efetivo dos recursos públicos. No Brasil, a perda da qualidade do gasto tanto pode ser atribuída a supostos excessos descentralizatórios e à prioridade dos governos municipais em relação a despesas que levam em conta os interesses das elites locais (corrupção, clientelismo) como à necessidade urgente de um paradigma descentralizado da organização do setor público baseado na democratização da gestão e na participação como mecanismo de controle social do gasto.

<b>ATIVIDADES OU SERVIÇOS DEFINIDOS NA CONSTITUIÇÃO</b>	
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>FUNDAMENTO LEGAL</b>
a) diretamente ou sob regime de concessão ou permissão:	
- organizar e prestar serviços públicos de interesse local;	art. 30, V
- organizar e prestar serviço de transporte coletivo;	art. 30, V
- manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados: programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; e	art. 30, VI
- organizar e prestar serviços de atendimento à saúde da população.	art. 30, VII
b) constituir, conforme dispuser a lei: serviço de guarda municipal.	art. 144, § 82
c) sob competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios com normas para a cooperação intergovernamental a serem fixadas em lei complementar:	
- cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;	(art. 23, II)
- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;	(art. 23, III)
- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência	(art. 23, V)
- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;	(art. 23, VI)
- preservar as florestas, a fauna e a flora;	(art. 23, VII)
- fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;	(art. 23, VIII)
- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais;	(art. 23, IX)
- promover programas de saneamento básico;	(art. 23, IX)
- combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; e	(art. 23, X)
- estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.	(art. 23, XII).

Figura 3 – Atribuições constitucionais dos municípios

Fonte: adaptado de Bremaeker (1993a)

Segundo Clementino (1998), não se deve fazer uma relação direta entre a descentralização e eficiência, e a eficácia do gasto público. Primeiro porque não existem bases teóricas nem empíricas que comprovem tendência de crescimento do gasto público em sistemas políticos descentralizados. Na realidade, estudos parecem sugerir o contrário: uma relação negativa, ainda não muito significativa, entre descentralização e tamanho do setor público.

Além disso, nem todo gasto que se registra no nível municipal pode ser imputado às suas próprias decisões. De modo geral esses gastos estão dirigidos a fins específicos, atendendo requisitos legais explicitados na legislação orçamentária. Mesmo assim, questões relativas às ambigüidades na definição de atribuições por nível de governo e a dificuldade de

compatibilização entre a estrutura federativa e a transferência automática de recursos para os municípios também são pontos importantes dessa agenda cujas decisões são políticas e não exclusivas da autonomia do poder local, podendo repartir-se em todos os níveis de governo.

<b>ATIVIDADES E SERVIÇOS NÃO CITADOS NA CONSTITUIÇÃO</b>	
a) serviços públicos de interesse local:	- edificar e conservar os prédios públicos municipais; construir e conservar as vias urbanas, pontes e viadutos, as estradas e os caminhos vicinais; sinalizar as vias públicas urbanas e rurais; construir e conservar praças, parques, jardins e hortos florestais; realizar serviços de assistência social; manter creches, orfanatos e albergues; manter serviço de defesa do consumidor; prestar assistência e orientação judiciária gratuita; manter e fiscalizar mercados e feiras livres; manter matadouros; prover o serviço de iluminação pública; operar os cemitérios e o serviços funerários; e realizar atividades de defesa civil, inclusive as de combate a incêndios e prevenção de acidentes naturais.
b) programas de educação:	- preparar e fornecer a merenda escolar; distribuir material e livros didáticos; manter bibliotecas; manter programas de alfabetização de adultos; e realizar programas de apoio às práticas desportivas.
c) saúde pública:	assumir os encargos do sistema de saúde pública; e exercer as atividades de fiscalização sanitária.
d) programas de saneamento básico:	<ul style="list-style-type: none"> <li>operar o serviço de abastecimento de água; operar o serviço de esgotamento sanitário; promover o esgotamento das águas pluviais; executar a limpeza pública; efetuar a coleta do lixo; e dar destino final ao lixo.</li> </ul>

Figura 4 – Atribuições funcionais dos municípios

Fonte: adaptado de Bremaeker (1993a)

<b>ATIVIDADE E SERVIÇOS DOS OUTROS NÍVEIS DE GOVERNO</b>	
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>
- manter a Unidade Municipal de Cadastramento	INCRA
- manter o Núcleo de Arrecadação e Orientação Fiscal	Secretaria da Receita Federal
- manter a Junta de Alistamento Militar ou o Tiro de Guerra	Min. do Exército
- manter os serviços de correios e telégrafos	EBCT
- manter a cadeia pública	
- manter o Fórum	
- manter a agência local do IBGE	
- manter o serviço local de fomento agropecuário	EMATER
- custear a manutenção de veículos, equipamentos, imóveis e até mesmo de pessoal, com vistas a garantir o funcionamento de outras repartições públicas federais e estaduais	
- doar imóveis e equipamentos para a instalação de serviços federais e estaduais	

Figura 5 – Atribuições agregadas aos municípios

Fonte: adaptado de Bremaeker (1993a)

#### 2.4.2 A situação das finanças municipais

A análise dos problemas do federalismo fiscal brasileiro, segundo Cossío (1998), tem focado principalmente o campo da distribuição vertical de recursos tributários entre níveis de governo. Uma comprovação disso é o fato de que, durante a década de 1980, a principal crítica à reforma tributária de 1967 foi a centralização de recursos tributários nas mãos do Governo Federal, identificada como a causa mais relevante da fragilidade e dependência financeira das unidades federativas descentralizadas. Contrariamente, na atualidade, a reforma tributária de 1988 é criticada por ter ampliado a participação tributária dos níveis inferiores de governo sem a correspondente ampliação de suas responsabilidades, afetando o equilíbrio financeiro da União, ou seja, o aprofundamento da crise fiscal tem sido associado à descentralização incompleta promovida pela Constituição de 1988.

Rezende (1995) tem entendimento semelhante, pois considera que no centro das críticas relacionadas às mazelas do autoritarismo estavam a centralização e o caráter arbitrário das decisões sobre a utilização dos recursos públicos, gerando uma reação emocional expressa em minireformas realizadas a partir de 1985 (inclusive a reforma de 1988), que resultaram na desorganização do sistema tributário e na fragmentação da estrutura organizacional da administração pública, agravando velhos problemas: a pulverização dos recursos, a descoordenação das aplicações, a descontinuidade dos investimentos e a inadequação das fontes de financiamento à natureza das atividades financiadas.

A reforma de 1988, na concepção de diversos autores, foi tímida em matéria de modernização tributária devido à ênfase nos problemas federativos e às resistências de caráter regional que impediram modificações mais profundas (COSSÍO, 1998; RESENDE, 1995; TRAMONTIN, 2000).

Dentre tais mudanças propostas e não inseridas no texto constitucional, Cossío (1998) destaca, por exemplo, o ICMS, cuja base poderia ser ainda mais ampliada com a inclusão do ISS e do próprio IPI. Devido à resistência dos municípios das capitais das regiões mais desenvolvidas, que tinham no ISS uma fonte importante de receita, o ISS não foi incluído na base de incidência do ICMS. Por motivos opostos, a não-fusão do IPI com o ICMS deve-se ao temor dos governos estaduais das regiões menos desenvolvidas em perder receitas transferidas pelo FPE, financiado pelo IPI. Também a gestão dos impostos sobre o patrimônio, apesar de pequenas melhoras, continuou bastante deficiente: as cargas do IPTU e do ITR permaneceram pouco significativas, enquanto o ITBI e o IPVA estaduais experimentaram uma leve recuperação; a não integração entre o IRPJ e o IRPF impediu a elevação da progressividade



do imposto de renda e o exercício de alguma pressão sobre o patrimônio. Por sua vez, apesar da criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), sua não-implementação impossibilitou a taxação dos outros componentes da riqueza.

A falta de modificações mais radicais na estrutura tributária expressou-se na contínua deterioração da qualidade do sistema de impostos com o crescimento das contribuições (uma comprovação desse fato foi a criação, em 1991, do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira, que era indireto e de caráter cumulativo, vigente ainda em 2001 sob o nome de Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira) e com a preservação de impostos de caráter cumulativo e distorcido no sistema de financiamento tributário. Tal fato foi alimentado tanto pela perda de bases tributárias da União (principalmente com a ampliação do sistema de transferências constitucionais, pois desestimulou o governo federal a melhorar sua eficiência nos tributos compartilhados com os níveis inferiores de governo) como pela elevação do grau de vinculação das receitas federais a despesas específicas (educação e saúde, por exemplo, em programas de âmbito nacional favorecendo os níveis inferiores de governo).

Para Clementino (1996), as mudanças efetuadas na distribuição dos recursos tributários no país não significaram uma mudança de grande valor do ponto de vista da autogestão dos municípios frente ao processo de descentralização. Isso porque aconteceu num momento em que o Estado brasileiro vivia talvez uma das maiores crises financeiras de sua história – com taxas de expansão do PIB modestas, as quais chegaram a ser negativas em determinados anos do período 1989/92. Assim, os municípios passaram a receber mais, exatamente no momento de falência do setor público, quando o Governo Federal viu diminuir não somente a sua capacidade de investimento e de gasto, mas também a sua capacidade financeira e administrativa de apoiar, pois a estrutura de apoio aos municípios foi desativada assim como quase todos os órgãos de apoio técnico.

Já Santos (1996) alerta que a maior parte dos municípios de pequeno porte demográfico, sobretudo aqueles situados em regiões estagnadas economicamente, manteve-se à margem dos benefícios da reforma de 1988, seja por não dispor de base econômica suficiente, seja por não contar com estruturas institucionais capazes de permitir a ampliação de suas receitas.

A Tabela 1, a seguir, demonstra que a elevação da carga tributária nacional e a ínfima arrecadação tributária municipal, que abrange, no máximo, 10% do total. É significativa também a participação da União na receita arrecadada. A partir desta constatação inicial, pode-se seguir verificando a importância das transferências intergovernamentais (tributárias e

não tributárias), reduzindo parcela considerável dos recursos da União em favor fundamentalmente dos municípios, em patamares situados entre 10% e 16%.

Tabela 1 – Divisão federativa da receita tributária – 1989-98

Último Mês do Período	Carga Tributária	Divisão Federativa da Receita Tributária								
		Arrecadação Tributária ( *)			Receita Tributária Disponível ( **)			Receita Disponível Ampliada (***)		
		Total	União	Estados	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
Nov/98	27,25%	100%	73,7%	26,3%	62,8%	24,6%	12,6%	58,8%	26,3%	15,0%
Nov/97	26,53%	100%	72,5%	27,5%	62,4%	25,5%	12,1%	59,9%	26,8%	13,3%
Nov/96	25,89%	100%	70,8%	29,2%	61,2%	26,5%	12,4%	58,8%	27,6%	13,6%
Nov/95	27,40%	100%	71,5%	28,5%	61,8%	26,0%	12,2%			
Nov/94	26,97%	100%	73,1%	26,9%	63,6%	24,9%	11,5%			
Nov/89	21,24%	100%	70,1%	29,9%	62,7%	25,9%	11,5%			

Fonte: COSSÍO (1998, p. 75)

( \*) Não inclui a arrecadação tributária própria dos municípios. A receita própria da União e dos estados abrange 90% da carga tributária global.

( \*\*) Receita Tributária Disponível = Arrecadação Direta +/- Transferências Constitucionais (apenas as principais transferências).

(\*\*\*) Receita Tributária Disponível Ampliada = Receita Tributária Disponível +/- Transferências Voluntárias (apenas as federais).

Para Aghon (1995), o uso das transferências como base principal do financiamento da descentralização traz dois graves problemas: um deles é o comportamento e a atitude local na relação entre esta fonte e as receitas tributárias, pois são gerados desestímulo ou negligência fiscal (aguarda-se por aumentos das transferências às custas de reduzir sua autonomia e satisfazer as reais necessidades de seus contribuintes); um segundo problema diz respeito à falta de transparência e efetividade dos mecanismos de distribuição e administração das transferências.

Ao tornar o financiamento do gasto público de estados e municípios mais dependentes de recursos provenientes de transferências, a Constituição de 1988 tornou o cidadão menos consciente do ônus que suporta em decorrência dos gastos realizados por governadores e prefeitos. A desvinculação da decisão de gastar, que representa um bônus político, da decisão de instituir o tributo necessário ao financiamento do gasto, que traz um ônus político, propiciou um ambiente favorável ao descontrole e ao desperdício. A eficiência na utilização dos recursos públicos requer um controle permanente da sociedade sobre o Estado. A disposição de exercer esse controle depende de o cidadão ter clara percepção de para onde está indo o dinheiro que ele compulsoriamente é forçado a transferir para o Estado sob a forma de tributos. Quanto menor for sua contribuição direta para o orçamento estadual e municipal, maior é, portanto, o risco de ineficiência e desperdícios.

Outro desafio de qualquer sistema tributário é o de conciliar a distribuição espacial das demandas por serviços urbanos e sociais e a correspondente distribuição das receitas públicas.

De um lado, as tendências econômicas e demográficas apontam para uma concentração maior das necessidades de gasto com serviços públicos nas cidades de maior porte, em função das demandas coletivas decorrentes da urbanização e do mais alto custo de atendimento dessas necessidades em áreas densamente povoadas. De outro, os critérios de rateio das transferências federais privilegiam áreas menos desenvolvidas e cidades de pequeno porte. A metropolização da pobreza torna os estados brasileiros, mesmo os mais ricos, bem como as prefeituras das grandes metrópoles, incapazes de dar conta das demandas sobre eles exercidas por suas populações. Ao mesmo tempo, a pulverização das transferências não gera recursos suficientes para as unidades menos desenvolvidas sustentarem investimentos necessários à superação do subdesenvolvimento.

Segundo Cossío (1998), a decisão de descentralizar as receitas disponíveis e não a capacidade tributária teve como consequência a elevação do gasto público dos níveis inferiores de governo, na medida em que ampliou a distância entre as decisões de gasto e de tributação. Em outras palavras, dada a baixa capacidade de obtenção de recursos tributários da maior parte das unidades inferiores de governo, a ampliação das transferências intergovernamentais levou à redução da participação das receitas tributárias próprias na estrutura de financiamento, o que debilitou a vinculação entre carga tributária e gasto público local, alimentando a expansão das despesas.

A perspectiva anterior pode ser amenizada, entendendo-se, como Neves (1996), que ocorreu de fato uma efetiva descentralização de encargos: em função das políticas públicas nesse sentido; em decorrência da crise fiscal da União; como resultado do desmonte de órgãos e programas federais; e por omissão da esfera superior de governo na prestação de serviços públicos.

Uma síntese dessas duas explicações para a expansão da despesa pública é encontrada em Afonso e Serra (1999), indicando que ao mesmo tempo em que estados e municípios beneficiaram-se da descentralização tributária, tiveram também de enfrentar renovadas pressões pela recomposição do seu gasto, evidenciado pelo crescimento das despesas de consumo em relação ao PIB (9,6% em 1991, contra 6,3% em 1970). Esta interpretação sugere que o incremento dos gastos de consumo e pessoal de estados e municípios reflete não só os vícios da descentralização (empreguismo e clientelismo), mas também a absorção de maiores responsabilidades sociais em decorrência da redução do gasto federal nesses programas.

Esse quadro de aumento das responsabilidades dos municípios, absorvendo encargos das outras esferas de Governo no campo da habitação popular, da saúde, da educação, além de contribuírem decididamente para a manutenção de serviços estaduais e federais localizados

em seus territórios, vem consumindo, em muitos municípios, a quase totalidade dos recursos que recebem do FPM (IBAM, 1991).

Tabela 2 – Despesas não financeiras das administrações públicas nas contas nacionais – 1988 e 1998

NÍVEL DE GOVERNO	ANO	PRINCIPAIS DESPESAS NÃO FINANCEIRAS							
		Consumo Intermediário		Remuneração Empregados Ativos		Formação Bruta de Capital Fixo		Somadas das Despesas	
		% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total
Federal	1988	2,6	55,3	3,2	40,5	1,1	34,4	6,9	43,7
	1998	1,5	28,9	5,2	38,2	0,5	22,5	7,3	34,2
Estadual	1988	1,2	25,5	3,3	41,8	1,2	7,5	5,7	36,1
	1998	1,7	32,3	5,9	42,8	0,6	27,8	8,2	38,6
Municipal	1988	0,9	19,1	1,4	17,7	0,9	28,1	3,2	20,3
	1998	2,1	38,8	2,6	19,0	1,1	49,7	5,8	27,2
Governo Geral	1988	4,7	100,0	7,9	100,0	3,2	100,0	15,8	100,0
	1998	5,3	100,0	13,7	100,0	2,2	100,0	21,3	100,0

Fonte: Afonso e Serra (1999, p. 23)

O problema central é equacionar, a partir de novas bases, uma antiga questão: como conseguir uma justa distribuição territorial de poder, autoridade, e recursos entre instâncias de governo, garantindo que os governos nacional e subnacionais tenham independência em suas respectivas esferas de ação, sem que isso comprometa a viabilização de um projeto de desenvolvimento nacional (ALMEIDA, 1995 e COSSÍO, 1998)

Dito de outra maneira, a grande questão para a federação brasileira passa a ser, portanto, como conciliar a descentralização fiscal, maior ou menor, com os objetivos nacionais e racionais da política econômica.

Para Afonso e Serra (1999), Cossío (1998), Rezende (1995), e Tramontin (2000), embora a sustentabilidade da estabilidade econômica seja altamente dependente da superação do desequilíbrio entre receitas e despesas nas três esferas de governo, o maior volume dos déficits do governo federal e sua maior repercussão sobre as variáveis macroeconômicas determinam a necessidade de concentrar os esforços de ajuste fiscal nessa esfera de governo. O que não implicaria uma eventual recentralização do poder em mãos da União, inviável do ponto de vista político e indesejável do ponto de vista da eficiência administrativa e do bem estar social, devido à heterogeneidade e dimensões físicas e populacionais do país.

Afonso e Serra (1999) justificam, por essas razões, que as tentativas de aperfeiçoamento do sistema federativo por parte da União traduziram-se em medidas conciliadoras, com o objetivo de atenuar os problemas efetivamente existentes, de forma gradual e paciente:

- a) procura mediante propostas de reforma do sistema tributário nacional, ainda em discussão no Congresso, unificar a legislação nacional do imposto sobre valor adicionado, inviabilizar a guerra fiscal e criar um imposto federal idêntico ao estadual, bem como unificar as atuais contribuições para a seguridade social, arrecadadas pela União, e substituir sua base de incidência sobre o faturamento total das vendas pelo valor adicionado, também com vistas a eliminar seus efeitos negativos sobre a competitividade da economia;
- b) a dívida interna, mobiliária e bancária, assim como a externa vencida e não paga, dos estados e dos grandes municípios, foi consolidada e tem sido assumida pela União, mediante sucessivos programas de refinanciamento desde o final da década de 1980. Em troca o governo federal:
- interviu, liquidou ou vendeu à iniciativa privada a maior parte dos bancos estaduais;
  - obteve a suspensão da emissão de nova dívida mobiliária estadual ou municipal, mediante restrições contidas nos contratos de refinanciamento; e
  - induziu a uma ampla desestatização nos governos subnacionais;
- c) tem havido ainda tentativas de forçar a descentralização de responsabilidades também com a tendência de levar a União a arcar com o principal dos custos:
- no caso da educação, por exemplo, aprovou-se uma emenda constitucional que, a partir de 1998, induziu os municípios a assumirem parcela maior do ensino básico, sob pena de punições fiscais; já os custos dos “prêmios” aos que assumem maiores encargos nessa área são bancados pela União, através do Fundo de Valorização do Ensino Fundamental – Fundef, custando cerca de 0,8 bilhão por ano a complementação para os estados do Norte-Nordeste que aplicam em educação fundamental um valor por aluno inferior ao piso mínimo nacional; e
  - no setor saúde, o governo criou um fundo para financiar as ações básicas dos municípios, promovendo transferências diretas segundo critérios *per capita*, através do Piso para Assistência Básica – PAB.
- c) foi aprovada Lei Complementar em 1996 que eliminou a tributação pelos estados das exportações de produtos primários e industrializados semi-elaborados; e
- d) foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe limites máximos para dívidas e gastos de pessoal da União, dos estados e dos municípios, exige a formulação de metas fiscais, proíbe novas rolagens de dívidas estaduais e municipais pelo governo central e aplica sanções aos responsáveis por desvios.

## 2.5 A Multiplicação de Municípios no Brasil

Brasileiro (1973), Mello (1992), e Gomes e Mac Dowel (2000) desenvolveram estudos a respeito da evolução do número de municípios no país e assinalam que este não é um fenômeno recente e tem-se verificado ao longo da história brasileira, demonstrando uma forte associação entre fases de descentralização política e de intensa criação de municípios (e vice-versa: centralização política e reduzida criação de municípios).

Em 1940, antes de vigor a Constituição de 1946, conhecida como Constituição Municipalista, dada sua grande preocupação pelo restabelecimento da democracia local e fortalecimento das finanças dos municípios, havia 1.574 municípios no país. Já em 1950 esse número passaria a 1.889 unidades. Entre 1950 e 1960, foram criados mais 877 e, somente entre 1960 e 1963 criaram-se mais 1.469 municípios, totalizando 4.234 unidades. Foi o período em que mais se criaram municípios no Brasil, em menos de vinte anos o número de municípios dobrou, caracterizando uma intensa fragmentação do território.

Ao analisar essa situação, Mello (1992, p. 26) identifica como uma das causas o

[...] sistema de tributos partilhados, o qual favorece, sobretudo, os municípios mais pobres, através do FPM. Quando foi introduzido pela Constituição de 1946, as cotas eram iguais para todos os municípios. Assim, os governos estaduais estimulavam a criação de novos municípios para atrair mais recursos do governo federal para seu estado.

No ano de 1964, com a ruptura constitucional, causada pelo golpe militar, inicia-se um processo inverso ao ocorrido nos anos anteriores, com a extinção de muitos municípios já criados. O governo militar, para evitar a continuidade do processo de emancipações, estabeleceu, pela Emenda Constitucional nº 1 de 1967, regras rígidas para criação de novos municípios.

No final de 1963, o número de municípios no Brasil era de 4.235 e, no final do ano de 1965, diminuiu para 3.957. Essas extinções ocorreram, sobretudo, nas regiões norte e nordeste do país. O Estado do Amazonas, que havia criado no ano de 1963, 212 municípios, teve extintos, no ano de 1964, 252 municípios, enquanto o Estado do Ceará, no ano de 1965, teve extintos 161 dos seus municípios.

Com as medidas tomadas pelo governo militar, a malha municipal brasileira estabilizou. De 1970 a 1980, apenas quarenta municípios foram criados em todo o território nacional, enquanto um foi extinto no Estado do Ceará. Na década de 1980, o processo de

fragmentação territorial é retomado lentamente. Até o ano de 1988, foram instalados 186 novos municípios, em todo território brasileiro.

Esses dados podem ser visualizados na Tabela 3, que apresenta os municípios brasileiros, por ano de instalação, segundo faixas de população e grandes regiões, até 1999.

Tabela 3 – Municípios brasileiros, por ano de instalação, segundo a faixa populacional e as regiões, até 1999

Faixas de população e Grandes Regiões	Municípios (*)						
	Total	Ano de instalação					
		Anterior a 1940	De 1940 a 1963	De 1964 a 1988	De 1989 a 1992	De 1993 a 1996	De 1997 em diante
<b>Total</b>	<b>5.506</b>	<b>1.586</b>	<b>2.029</b>	<b>584</b>	<b>303</b>	<b>472</b>	<b>532</b>
<b>Faixas de população</b>							
Até 5.000	1.407	41	511	140	109	281	325
De 5.001 a 10.000	1.320	156	639	179	80	120	146
De 10.001 a 15.000	860	218	386	115	64	41	36
De 15.001 a 20.000	532	223	209	51	21	14	14
De 20.001 a 50.000	908	586	206	73	24	12	7
De 50.001 a 100.000	279	204	46	19	4	2	4
De 100.001 a 200.000	106	81	18	5	1	1	0
De 200.001 a 500.000	68	54	11	2	0	1	0
De 500.001 a 1.000.000	15	12	3	0	0	0	0
Mais de 1.000.000	11	11	0	0	0	0	0
<b>Grandes Regiões</b>							
Norte	449	103	80	68	48	100	50
Nordeste	1.787	579	680	174	82	43	229
Sudeste	1.666	656	678	86	15	98	133
Sul	1.159	179	450	127	117	185	101
Centro-Oeste	445	69	141	129	41	46	19

Fonte: IBGE, 2001.

Nota: O Distrito Federal não foi incluído nos resultados.

(\*) Inclusive os ignorados e os sem declaração de existência.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios ganham grande importância, tornam-se entes federativos, ou seja, integrantes da União e não resultantes apenas da descentralização administrativa. A Constituição, segundo Ferreira (1995, p. 58), ao outorgar aos municípios autonomia política e financeira, pressupõe “[...] não só um governo próprio como a titularidade de competências privativas, não podendo estas ser invadidas nem pela União nem pelos estados”.

Outro aspecto de grande importância para a nova onda emancipacionista que se inicia a partir da Constituição de 1988 foi o retorno aos estados da competência para legislar sobre a emancipação municipal, retirado através da Emenda Constitucional nº 1/1967. A justificativa partia do pressuposto que, à medida que os estados têm diferentes características entre si, as regras para emancipação não poderão ser iguais para todo o território brasileiro. Assim, é o

estado, diante de suas peculiaridades, que define quais são os requisitos necessários para criar um novo município em seu território.

Como consequência, houve um acréscimo significativo no número de emancipações. No ano de 1991, já havia 4.491 municípios, 324 a mais do que no ano da publicação da constituição. Somente entre 1993 e 1997, acrescentam-se à malha municipal brasileira mais 1.016 novos municípios, totalizando atualmente, 5.507 municípios. Nos 13 anos que vão de 1984 a 1997, o número total de municípios no país aumentou em 34,3%.

Cigolini (1999), analisando a criação de novos municípios no período posterior à Constituição de 1988 sob uma perspectiva regional, verifica que foram criados novos municípios em praticamente todos os estados brasileiros. A Tabela 4, a seguir, demonstra que as emancipações territoriais ocorreram em graus diversos, por todo o território nacional, com exceção dos Estados da Bahia, Amazonas e Distrito Federal, que por razões que não conseguimos encontrar referências, não emanciparam nenhum município.

Os recordistas de emancipações são estados que já possuíam um número expressivo de municípios: Rio Grande do Sul (134), Minas Gerais (130), Piauí (103), Maranhão (81), Paraná e Santa Catarina (76) e São Paulo (73).

No entanto, no contexto do quadro político-administrativo dos estados, pode-se dizer que, em números relativos, o processo assumiu maiores proporções nos estados de Rondônia, Piauí, Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, onde mais de 40% da malha municipal atual é composta por novos municípios, chegando a 55,76% em Rondônia. Ainda assim, embora Rondônia, Acre, Amapá e Roraima tenham dobrado sua malha municipal, continuam sendo os estados com menor número de municípios no Brasil.

Em termos regionais, é interessante observar que no Norte do Brasil, em números relativos, todos os estados estão entre os que mais criaram municípios, à exceção do Estado do Amazonas que não criou nenhum município.

Na Região Nordeste, esse fenômeno também é observado. Enquanto estados como Piauí e Maranhão emanciparam um número expressivo de municípios, os outros estados tiveram poucos ou nenhum município criado em seu território, como é o caso da Bahia.



Tabela 4 – Brasil: total de municípios, municípios instalados entre os anos de 1993 e 1997, e participação dos novos municípios sobre o total, por estado

ESTADOS	TOTAL DE MUNICÍPIOS DO ESTADO	MUNICÍPIOS INSTALADOS ENTRE 1993-1997	% DOS NOVOS MUNICÍPIOS NO TOTAL
Minas Gerais	853	130	15,25
São Paulo	645	73	11,31
Rio Grande do Sul	467	134	28,81
Bahia	415	0	0
Paraná	399	76	19,05
Santa Catarina	293	76	25,93
Goiás	242	31	12,80
Paraíba	223	52	23,32
Piauí	221	103	46,60
Maranhão	217	81	37,32
Pernambuco	185	17	9,19
Ceará	184	6	3,26
Rio G. do Norte	166	14	8,43
Pará	143	38	26,57
Tocantins	139	60	43,16
Mato Grosso	126	31	24,60
Alagoas	101	4	3,96
Rio de Janeiro	91	21	23,07
Espírito Santo	77	10	12,98
Mato Grosso do Sul	77	5	6,50
Sergipe	75	1	1,34
Amazonas	62	0	0
Rondônia	52	29	55,76
Acre	22	10	45,45
Amapá	16	7	43,75
Roraima	15	7	46,64
Distrito Federal	01	0	0
<b>TOTAL BRASIL</b>	<b>5.507</b>	<b>1.016</b>	<b>18,45</b>

Fonte: adaptado de Cigolini (1999)

Na Região Sudeste, as emancipações ocorreram em todos os estados de forma quase equitativa, excetuando-se o Rio de Janeiro, que foi o recordista de emancipação na região, com 23,07% de acréscimo em sua malha municipal.

Na Região Centro-Oeste, também houve emancipações em todos os estados, apesar de ser expressiva a diferença observada entre eles.

Na Região Sul, o processo foi mais intenso no Rio Grande do Sul, que, tanto em números absolutos como relativos, é o recordista das emancipações. Porém, nessa região, pode-se afirmar que o processo foi expressivo nos três estados.

Para Cigolini (1999), apesar das fragmentações territoriais possuírem uma dimensão nacional, não há um padrão que as identifique em todo territorial nacional, ou até mesmo em

nível regional. Entende que não existe uma explicação genérica para esse fenômeno, acreditando que a explicação para os desmembramentos territoriais passa pela particularização do processo em cada estado.

Brasileiro (1973, p.19) identificava como fator chave para explicar essas ondas emancipacionistas o fato de que

[...] o governo municipal que deveria atender tanto às necessidades das zonas urbanas sob sua jurisdição quanto às das rurais, tem tendido a restringir sua ação à sede do município, fazendo com que os distritos pressionem por sua emancipação almejando atrair mais recursos e mais atenção das esferas superiores de governo.

Segundo Bremaecker (1991 e 1993a), o país está crescendo, ocupando as áreas de fronteira nas regiões Norte e Centro-Oeste, e adensando os grandes centros metropolitanos (expandindo a sua periferia). Ou seja, o aumento do grau de concentração da população e as dificuldades associadas à administração dos grandes centros seriam fatores centrais a determinar e explicar o processo em questão. Contudo, a evidência empírica apontada pelo autor não parece confirmar tal hipótese. Dos 500 municípios criados entre 1980 e 1990, a maioria está entre os pequenos municípios: 108 têm população entre 5 mil e 10 mil habitantes; e 230, entre 10 mil e 20 mil habitantes.

Mello (1992) não descarta os interesses eleitoreiros como fator explicativo desse processo, porém é menos enfático quanto à suposta racionalidade do processo e mais explícito na identificação dos vários outros fatores determinantes da onda emancipacionista. O autor destaca, dentre outros, os seguintes fatores como explicativos do processo:

- a) carência de serviços básicos;
- b) padrão de renda altamente diferenciado entre áreas de um mesmo município;
- c) garantia dada pela Constituição federal de que os novos municípios receberiam verbas suficientes para seu aparelhamento (instalação da prefeitura e da câmara municipal); e
- d) resistência dos governos municipais para adotar o Orçamento-Programa e do Executivo dos grandes centros metropolitanos para descentralizar os orçamentos.

Para Cossío (1998), a ampliação do sistema de transferências acabou incentivando a multiplicação do número de município, levando à pulverização dos recursos públicos e encarecimento dos custos administrativos.

Gomes e Mac Dowell (2000) apontam de forma precisa e convincente as várias distorções acarretadas pela proliferação de pequenos municípios. Dentre elas, a irrisória capacidade de autofinanciamento, disposição de receita *per capita* muito superior à das médias e até grandes cidades, além do gasto *per capita* com o Poder Legislativo muito acima das despesas sociais, como, por exemplo, na área da saúde. A principal razão para isso é o aumento dos recursos postos à disposição dos municípios, e, de forma distorcida, em favor dos municípios de menor população.

O Governo Federal, no ano de 1996, sob alegação de que a criação dessas unidades impõe novos e desnecessários gastos à máquina pública interviu no processo através da Emenda Constitucional nº 15, aprovada pelo Congresso Nacional no mesmo ano, e, portanto, em vigor. Essa emenda não retira dos estados a competência para criação de municípios, mas estabelece novas regras gerais, determinando que a criação, incorporação, fusão e os desmembramentos dependerão de:

- a) consulta prévia (plebiscito) não somente na área diretamente envolvida (distrito que busca emancipação), mas em todo território municipal (município-mãe), de onde o distrito procura emancipar-se; e
- b) divulgação de Estudo de Viabilidade Municipal, pelo qual pretende-se verificar se o novo município terá ou não condições de sustentabilidade econômica.

Tais requisitos foram criticados por Bremaeker (1996b) e Noronha (1996) que, apesar de reconhecerem distorções nas emancipações vêm nesses requisitos uma forma autoritária de freiar o processo de emancipação. Para os citados autores, a emenda constitucional não respeita a participação popular e fere a legitimidade dos processos emancipatórios.

### 2.5.1 As emancipações em Santa Catarina

A criação de municípios em Santa Catarina guarda estreita relação com os diversos períodos econômicos e políticos vivenciados no país, além de obedecer à mesma lógica pendular de períodos de expansão *versus* períodos de retração verificados em nível nacional.

Da descoberta ao Império foram formados apenas 23 municípios, refletindo a forma de ocupação do território efetuada pelos portugueses. Interessava conquistar e expandir o território da coroa portuguesa, explorar as riquezas naturais (metais e madeira) e não iniciar atividades econômicas perenes como a agricultura e a pecuária. Os primeiros povoados catarinenses, São Francisco, Desterro e Laguna, representavam pontos estratégicos para

sustentar os projetos de fixação na Bacia do Prata e contaram em boa parte com a importação de colonos das ilhas de Açores e da Ilha de Madeira, satisfazendo a necessidade de ocupação territorial com a premência de retração populacional em suas colônias de cá e de lá. Surgem também neste processo de ocupação e mobilização militar os campos de Lages, rota do comércio de gado em direção a São Paulo e um novo caminho para se chegar ao Sul. Uma primeira onda de criação de municípios ocorre no império, com a ocupação do território catarinense por colonos alemães, italianos e poloneses, realizada principalmente através de empreendimentos particulares sob o impulso e jurisdição do Governo Federal.

Todo o primeiro período republicano até os anos de 1945 é marcado por uma reduzida dinâmica municipal, surgindo apenas 26 municípios em Santa Catarina, em sua maioria distritos pertencentes aos municípios criados a partir da primeira leva colonizadora. Essa dinâmica também guarda relação com os momentos de crise e autoritarismo que caracterizaram a primeira metade do século XX no país, durante a reforçou-se a centralização política e institucional.

De 1945 a 1965 são criados 148 municípios. Ou seja, em 20 anos de redemocratização política e descentralização administrativa surge quase a metade do número atual de municípios no Estado de Santa Catarina, marcando uma segunda onda emancipacionista. Logo a seguir o golpe militar refreia esse processo, criando-se apenas 6 municípios no Estado.

Novo período democratizante, iniciado a partir dos anos de 1980 e simbolizado na Constituição Federal de 1988, marca uma nova onda emancipacionista, implicando a criação de 94 novos municípios até 1997.

A Tabela 5 apresenta o número de municípios criados por região segundo determinados períodos históricos, ilustrando quantitativamente o processo acima descrito.

Visando regulamentar os processos emancipatórios e disciplinando matéria da Constituição Estadual, o governo do Estado sanciona a Lei Complementar nº 135 – LCE 135/95, em 11/01/1995, dispondo sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, logo a seguir modificada pela Lei Complementar nº 139 de 19/07/1995 – LCE 139/95, que acrescenta procedimentos quanto ao rito legislativo.

É interessante observar que a LCE 135/95 revoga uma série de leis editadas com o mesmo objetivo, que datam de 1990 a 1994: Lei Complementar nº 29, de 21 de junho de 1990; a Lei Complementar nº 33, de 18 de dezembro de 1990; a Lei Complementar nº 37, de 18 de abril de 1991; a Lei Complementar nº 42, de 24 de dezembro de 1991; a Lei Complementar nº 87, de 17 de maio de 1993; a Lei Complementar nº 92, de 23 de julho de 1993; a Lei Complementar nº 114, de 30 de março de 1994.

Tabela 5 – Criação de municípios em Santa Catarina por regiões e períodos históricos

REGIÃO	PERÍODO						TOTAL
	1600 A 1800	1800 A 1890	1890 A 1930	1930 A 1970	1970 A 1988	1988 A 1996	
Grande Fpolis.	1	3	2	14	0	1	21
Norte	1	3	5	12	0	5	26
Oeste	0	0	2	64	0	52	118
Serrana	1	3	1	7	2	16	30
Sul	1	3	4	25	0	11	44
Vale do Itajaí	0	4	1	40	0	9	54
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>162</b>	<b>2</b>	<b>94</b>	<b>293</b>

Fonte: adaptado de Badalotti (1996, p. 55)

Em seu artigo primeiro a LCE 135/95 estabelece que a criação (emancipação de parte ou partes da área de território municipal, com sua elevação à categoria de pessoa jurídica de direito público interno, através da outorga de autonomia por Lei Estadual), a incorporação (reunião de um município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra no território incorporado), a fusão (reunião de dois ou mais municípios, que perdem, todos eles, a sua primitiva personalidade, surgindo um novo município) e o desmembramento (separação de parte de um município para anexar-se a outro ou constituir um novo município) preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, e só poderão ocorrer no período compreendido entre 30 dias e 06 meses anteriores à data das eleições municipais.

O artigo 2º da LCE nº 135/95 estabelece que nenhum município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área emancipada, dos seguintes requisitos:

[...]

I – população estimada nunca inferior a 5.000 (cinco mil) habitantes;

II – número de eleitores nunca inferior a 30% (trinta por cento) da população;

III – centro urbano já constituído com, no mínimo, 200 (duzentas) casas ou prédios;

IV – condições reais de desenvolvimento, que serão avaliadas pela Assembléia Legislativa do Estado;

V – ser distrito há mais de 05 (cinco) anos;

VI – ter condições apropriadas para instalação da Prefeitura Municipal e Câmara de Vereadores;

VII – manifestação favorável das Câmaras de vereadores e dos Prefeitos Municipais dos municípios envolvidos em caso de criação, fusão, desmembramento e incorporação.

[...]

O processo de criação de municípios inicia-se na Assembléia Legislativa, mediante requerimento dirigido ao seu Presidente, subscrito pelo Presidente da Comissão Emancipacionista (formalizada, com identificação civil dos membros), com o endosso de, no mínimo, 100 eleitores residentes e domiciliados na área emancipanda. No prazo de 10 dias do recebimento do requerimento o Presidente da Assembléia Legislativa deve expedir credencial em favor da Comissão Emancipacionista e dará ciência do fato ao Prefeito Municipal e ao Presidente da Câmara de Vereadores do Município a que pertence a área emancipanda.

Também estão previstos na LCE 135/95 procedimentos referentes à administração e à contabilidade da receita e despesa do novo município (depois de criado, até a instalação serão feitas em separado pelos órgãos competentes das prefeituras de origem; e, depois de instalado – posse do Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores – em até 45 dias os livros de escrituração e a prestação de contas devidamente documentada serão enviadas). As despesas com obras e serviços realizados na área desmembrada serão transferidas proporcionalmente (podendo ser contratados peritos para determinar esta proporcionalidade). Instalado o município o Prefeito deverá em 15 dias remeter à Câmara Municipal a proposta orçamentaria para o respectivo exercício e projeto de lei da estrutura administrativa acompanhado do respectivo quadro de pessoal (prevê-se o aproveitamento dos servidores da prefeitura de origem lotados na área desmembrada nos cargos de origem e segundo seu interesse). Também os bens móveis e imóveis municipais situados no território desmembrado passarão à propriedade e administração do novo município na data de sua instalação. Além disso os equipamentos, veículos e máquinas integrantes do parque viário do município de origem serão distribuídos proporcionalmente à população e à extensão das rodovias Municipais existentes na área desmembrada.

Estas disposições legais, apesar de reforçadas pela Emenda Constitucional nº 15 de 1996, não foram suficientes todavia para freiar uma nova onda emancipacionista que ocorre entre 1994 e 1997, levando à instalação de mais 33 novos municípios em 1997, objeto deste estudo.

Segundo Badalotti (1996, p. 58), as emancipações ocorridas em Santa Catarina depois da Constituição Federal de 1988 reproduzem um novo quadro político partidário, que possibilitou às lideranças locais desenvolverem uma articulação direta com as instâncias governamentais que através das emancipações garantiram “[...] alianças políticas e bases para a solidificação geo-política e econômica do Estado-Nação”.

Badalotti (1996) observa, no período em que estudou o assunto, 1995 e 1996, um silenciamento, tanto da mídia quanto das instituições políticas, sobre este processo de

intensificação das emancipações de municípios. Manifestações contrárias teriam surgido principalmente do partido dos Trabalhadores, através do Deputado Carlito Meers, que criticou o processo pelo oportunismo político partidário – utilizando a insatisfação com a prestação de serviços básicos pelas prefeituras de origem como argumento para a emancipação, pelo não cumprimento dos requisitos legais (LCE 135/95) e pela existência de um processo já existente de estagnação e/ou crescimento negativo em muitos municípios catarinenses. As manifestações favoráveis, por sua vez, continham em sua maioria um discurso economicista, defendendo o crescimento, progresso e desenvolvimento a ser obtido com a emancipação.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Caracterização da Pesquisa**

Este trabalho caracteriza-se pela adoção de uma abordagem predominantemente quantitativa, pressupondo a existência de uma população comparável entre si e tendo como objeto a medição de alguma característica presente nessa população (HAGUETTE, 1990).

A presente pesquisa caracteriza-se também como um estudo exploratório porque tem como “[...] finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores [...]” (GIL, 1994, p. 44). Embora aproxime-se de um estudo descritivo, já que procura descrever características financeiras e populacionais das prefeituras catarinenses e sua relação com a instalação de municípios ocorrida em 1997, pretende-se proporcionar uma visão geral de um tema ainda pouco explorado e com difícil formulação de hipótese devido ao nível genérico com que foi formulado.

Pode ainda ser caracterizado como um estudo comparativo, na medida em que considera as semelhanças e diferenças entre grupos de prefeituras e realiza comparações para verificar similitudes e explicar divergências. “Ocupando-se da explicação dos fenômenos, o método comparativo permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais” (LAKATOS e MARCONI, 1991, p. 107).

#### **3.2 Perguntas de Pesquisa**

Tendo como base o problema de pesquisa – quais os reflexos da instalação de novos municípios ocorrida em 1997 em Santa Catarina sobre as receitas e despesas orçamentárias das prefeituras catarinenses nos anos de 1996, 1997 e 1998 – e o quadro teórico-empírico apresentado, foram elaborados os seguintes questionamentos, que visam auxiliar a condução da pesquisa:

1. Como caracterizam-se as finanças das prefeituras municipais do Estado de Santa Catarina?
2. Qual o perfil populacional e regional dos municípios instalados em 1997?



3. Qual foi o comportamento das receitas e despesas orçamentárias das prefeituras catarinenses nos anos de 1996, 1997 e 1998, segundo seu envolvimento com a instalação de novos municípios ocorrida em 1997 e segundo sua faixa populacional?

### **3.3 Delimitação da Pesquisa**

O tipo de análise empreendido é o de uma pesquisa documental, na medida em que procura examinar os reflexos financeiros da instalação de novos municípios em 1997 no Estado de Santa Catarina, baseando a coleta de dados em documentos escritos com fonte em arquivo de instituição pública e também em publicações estatísticas de âmbito estadual.

Para Gil (1994), a pesquisa documental utiliza uma fonte rica e estável de dados, pois resistindo ao longo dos anos, os documentos constituem-se em fonte de dados essencial para qualquer pesquisa de natureza histórica, além de representar uma abordagem de baixo custo, exigindo apenas a capacidade do pesquisador de descobrir as fontes que necessita e o tempo para a coleta e análise das informações.

A perspectiva de análise proposta é longitudinal, identificando-se a evolução anual das contas orçamentárias de receita e despesa municipal por faixa populacional, com corte transversal específico, ao se fazer o exame dos reflexos da instalação de municípios ocorrida em 1997, sendo o nível de análise organizacional as prefeituras municipais catarinenses.

O universo da pesquisa compreendeu as 293 prefeituras municipais de Santa Catarina, instaladas até o ano de 1997, tendo em vista a existência de dados disponíveis para o conjunto da população no período estudado e a possibilidade de manipulação eletrônica.

### **3.4 Coleta, Tratamento e Análise dos Dados**

Esta pesquisa trabalhou com dados secundários, obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado (orçamentos e balanços de prefeituras municipais) e em publicações estatísticas (impressas e eletrônicas) estaduais – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, atual sede do setor de estatística e geografia do Estado – e nacionais – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE, principalmente.

Segundo Lakatos e Marconi (1991), os dados estatísticos, por serem colhidos diretamente a intervalos regulares e em lugares diferentes, propiciam à pesquisa uma abrangência maior, permitindo ao autor analisar e interpretar os dados existentes, correlacionar um aspecto limitado a dados censitários ou mesmo verificar uma teoria social.

O escopo da pesquisa e, inclusive, seu perfil quantitativo foram condicionados pela disponibilidade de dados armazenados eletronicamente na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul (sucedânea da área de geografia e estatística da extinta Secretaria de Planejamento do Governo Estadual) e no Tribunal de Contas do Estado, local onde trabalha o autor.

Entretanto, em função de mudanças de endereço do Setor de Geografia e Estatística do Governo do Estado, ocorreu a danificação do disco rígido do microcomputador onde estavam armazenados os dados de 1985 a 1989. Ou seja, todos os dados anteriores a Constituição Federal de 1988, não estavam mais disponíveis em arquivo eletrônico, somente em forma documental. Optou-se por digitalizar as páginas da publicação “Finanças Municipais” editado pela SEPLAN/SC em 1990, que continham os valores correntes das contas orçamentárias das prefeituras municipais, sendo cada página digitalizada convertida para o *Microsoft Word* e deste para a planilha *Microsoft Excel*. A digitalização, infelizmente, implicou novo trabalho, pois todos os valores tiveram que ser revisados um a um.

Os dados de 1990 foram obtidos da versão eletrônica (em *Microsoft Word*) do Anuário Estatístico de Santa Catarina, distribuído aos interessados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul, convertidos para o *Excel* e reformatados.

Os dados de 1991 a 1998 foram obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado, exportados de banco de dados no formato de planilha *Excel*.

Esses três grandes arquivos foram atualizados monetariamente para preços de 31 de dezembro de 1998 pelo Índice de Preços ao Consumidor – Disponibilidade Interna – IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, sendo unificados na forma de planilhas eletrônicas do *Microsoft Excel*, recebendo nele sua tabulação básica e a operação das estatísticas exploratórias (medidas de tendência central principalmente). As medidas de associação e correlação foram realizadas através do Software *Statistics*, versão 5.0.

### 3.5 Definição dos Termos

Tendo como fio condutor as perguntas de pesquisa formuladas para responder ao problema de pesquisa, foram selecionadas dentre as informações disponíveis um conjunto de variáveis que são aqui definidas para adquirir algum grau de conformidade no entendimento do análise.

As variáveis orçamentárias, selecionadas para medir o desempenho financeiro das prefeituras, observam as classificações previstas na Lei nº 4.320 de 1964 (Anexo D) e seus desdobramentos, realizados por ato do Poder Executivo, necessários à administração, gerência, acompanhamento e avaliações próprias, consubstanciados, no período em tela, pela Portaria SOF nº 8, de 04/02/1985, pela Portaria SOF nº 35, de 01/08/1989 e pela Portaria MF nº 576, de 10/10/1990. A partir de janeiro de 2002, tendo em vista os dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a classificação da receita e despesa orçamentária e mesmo a forma e o conteúdo do registro da execução orçamentária passarão, revogadas as portarias acima indicadas, a pautar-se pela Portaria Interministerial nº 163, de 04/05/2001; Portaria MF/STN nº 180, de 21/05/2001; Portaria MF/STN nº 211, de 04/06/2001; Portaria MF/STN nº 212, de 04/06/2001; Portaria Interministerial nº 325, de 27/08/2001; e Portaria MF/STN nº 326, de 27/08/2001. Objetiva-se, mais uma vez, a uniformização de procedimentos coma a utilização de uma mesma classificação orçamentária de receitas e despesas públicas, com incontestáveis benefícios sobre todos os aspectos, especialmente para o levantamento e análise de informações em nível nacional:

- a) receita orçamentária: abrange o somatório dos recursos e rendas auferidos pela prefeitura municipal registrado no sistema orçamentário, subdivide-se em:
- receita própria: compreende o montante arrecadado no município através dos impostos, taxas e contribuição de melhoria, os dois principais tributos são o IPTU e o ISS;
  - receitas de transferências – são todos os recursos recebidos de outras entidades, independentes de contraprestação direta em bens ou serviços. As receitas de transferências incluem as transferências correntes, que compreendem a participação em tributos federais (destacando-se o FPM), participação em tributos estaduais (principalmente a cota parte do ICMS) e as transferências de convênios (incluindo-se aqui as denominadas transferências negociadas);

- outras receitas: abrange todos os demais recursos orçamentários obtidos pelas prefeituras, incluídas receitas correntes (inclusive a receita patrimonial, que compreende os ganhos financeiros com aplicação de recursos financeiros, muito importante em períodos de inflação, e outras receitas correntes), e receitas de capital (compostas por operações de crédito – recursos oriundos da constituição de financiamentos e empréstimos externos e internos, e, em menor grau de importância, alienações e amortizações de empréstimos);
- b) despesa orçamentária: compreende as saídas de recursos da prefeitura municipal que implicam redução do patrimônio para execução de fim a cargo do governo:
- despesas correntes: são despesas realizadas pela administração, na manutenção e operação de serviços internos e externos, já criados e instalados. Incluem despesas com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e outras despesas de menor participação;
  - despesas de capital: compõem as despesas de capital os investimentos, as inversões financeiras, dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importar em aumento de capital; constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros; e constituição de fundos rotativos e concessão de empréstimos;
- c) tamanho dos municípios: dentre os aspectos sócio-ambientais que influenciam o desempenho econômico das prefeituras destaca-se, sem dúvida, o contingente populacional (COSSÍO, 1998), naturalmente sem esquecer que mesmo entre municípios de um mesmo grupo e com quantitativo demográfico semelhante, existem diferenças marcantes motivadas pela combinação de uma série de outros fatores: o grau de urbanização dos municípios, o tamanho do seu território, as condições físicas deste território, a predominância de base econômica ligada ao setor primário, secundário ou terciário, a própria localização geográfica do município (no litoral, no interior, na periferia de grandes centros urbanos), além do fato de poderem ser bem ou mal servidos por meios de transporte ou de comunicação (BREMAEKER, 1996b). Bremaeker (1996b), Clementino (1996), Targino e Moreira (1997) e, mais recentemente, Gomes e Mac Dowell (2000) são autores que recorrem à divisão das prefeituras em categorias conforme seu contingente populacional, não havendo,

contudo, uma parametrização das categorias para definir quais populações devem ser incluídas num ou noutro grupo. Esta pesquisa, com base na literatura e na realidade populacional dos municípios catarinenses, classifica os municípios em seis categorias, a partir da população residente recenseada ou projetada pelo IBGE ou, para os anos em que aquela fonte não produziu informações, população estimada pela Secretaria Estadual de Saúde, conforme listadas a seguir:

- micromunicípios: de 1 a 5.000 habitantes;
- municípios muito pequenos: de 5.001 a 10.000 habitantes;
- municípios pequenos: de 10.001 a 20.000 habitantes;
- municípios médios: de 20.001 a 50.000 habitantes;
- municípios grandes: de 50.001 a 100.000 habitantes;
- municípios muito grandes: mais de 100.001 habitantes; e

d) situação político-administrativa: refere-se à participação e/ou envolvimento com processos de emancipação, considerando-se o município emancipado quando ocorre a instalação, que se dá com a eleição do prefeito e câmara e a aprovação de orçamento.

Trabalhou-se com três situações:

- sem emancipação: municípios instalados antes de 1988 e que não sofreram desmembramentos de território desde então;
- com emancipação: municípios que deram origem a novos municípios em 1997;
- instalados: municípios instalados em 1997.

### 3.6 Limitações

Um aspecto que se revestiu de muita importância para a condução e para os resultados da pesquisa diz respeito à dificuldade de atualização dos valores monetários, dada a anualidade dos registros orçamentários disponíveis e sua própria natureza. Anualidade que sujeita-se às diversas alterações de valor produzidas pela explosão inflacionária e pelos planos econômicos no período (as mudanças de denominação da moeda foram 5 – cruzado, cruzado novo, cruzeiro, cruzeiro real e real –, que adicionadas aos choques que não mudaram o nome da moeda, resultam em quase um evento macroeconômico por ano).

A estratégia escolhida foi atualizar os valores monetários pelo IGP-DI para preços de dezembro de 1998. Os índices e dados necessários para esses cálculos foram obtidos junto a publicações especializadas.

Outra limitação da pesquisa é a grande variabilidade da população, dada pela contínua alteração na base territorial motivada pela criação de novos municípios, que inclusive é objeto de estudo deste trabalho. Para a caracterização da situação financeira das prefeituras catarinenses, esta volatilidade não será minimizada, visto tratar-se da natureza própria do objeto e em função da pesquisa considerar, para responder à primeira pergunta, o universo de prefeituras, minimizando os problemas estatísticos.

Uma dificuldade adicional encontrada refere-se aos dados orçamentários. Embora padronizados por lei, a própria lei remete a uma classificação por nível de agregação das contas (ver Anexo C), que muitas vezes impossibilita, geralmente por uma demasiada agregação, identificar o componente desejado. Exemplo disto é a verificação das transferências negociadas, que não possuem um tratamento individualizado. Além disso, as publicações também tendem a adotar um nível de agregação diferenciado na demonstração das contas orçamentárias e financeiras das organizações públicas. Existem atualmente projetos em andamento, a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES – em conjunto com os Tribunais de Contas, para padronizar as demonstrações contábeis mais requeridas, tendo em vista as exigências da Lei Complementar nº 101 de 2000.

## 4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

### 4.1 Finanças dos Municípios Catarinenses no Período 1985-1998

Os dados obtidos sobre a execução dos orçamentos públicos das prefeituras de Santa Catarina refletem os componentes mais gerais que caracterizam o perfil das finanças públicas municipais no Brasil.

Em primeiro lugar, deve-se ser destacado o intenso processo inflacionário e de adoção de medidas macro-econômicas que marcam o período de 1985 a 1998 (os conhecidos planos ou pacotes econômicos, iniciados pelo plano cruzado em 1986 e encerrados – espera-se – com o Plano Real de 1994). A Figura 6 apresenta a evolução da inflação no período, utilizando-se como indicador o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, e demonstra a instabilidade financeira do período, que chegou a proporcionar em 1988, 1989, 1990, 1992, 1993 e 1994 inflação superior a 1.000%.

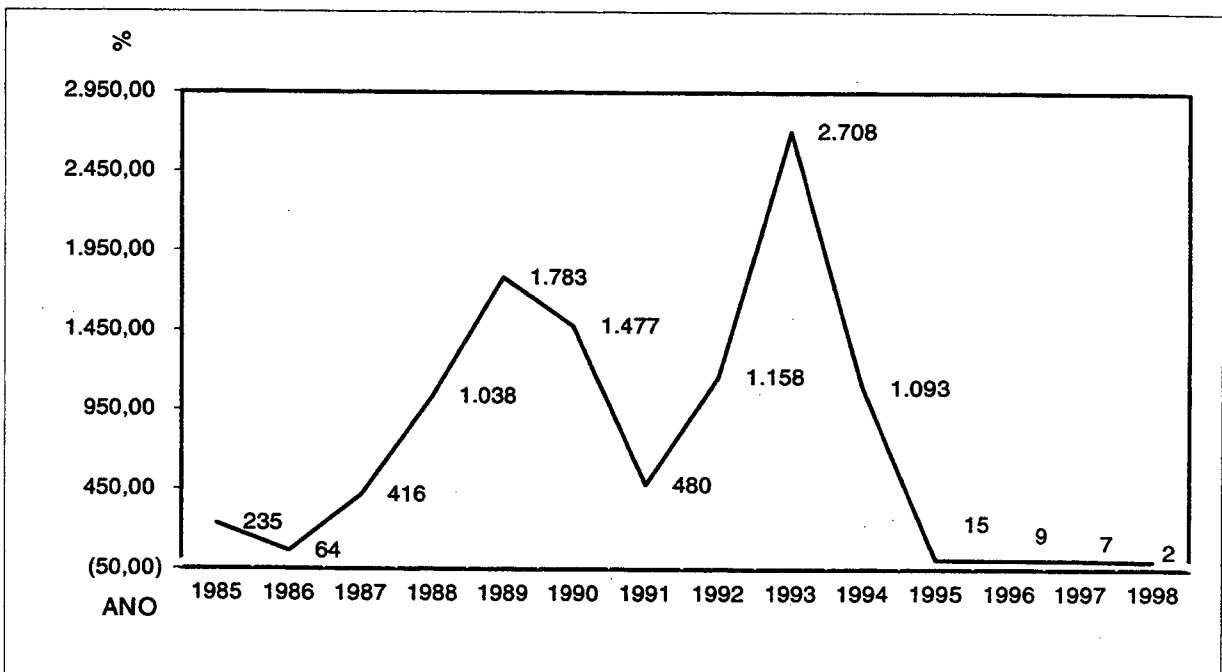


Figura 6 – Evolução do Índice de Inflação Medido pelo IGP-DI

A dinâmica apontada dificulta, de todas as maneiras, a comparação de valores passados com os obtidos em períodos mais recentes, mormente quando se está trabalhando

com dados consolidados anualmente de fatos econômicos (receitas e despesas), que ocorrem e são registrados diariamente e/ou mensalmente, como neste estudo.

Estudos como o desenvolvido por Cossío (1998) procuram isolar a inflação na forma de variável e a utilização como variável de controle ou como componente da equação, verificando seus efeitos sobre os resultados obtidos. Neste trabalho, a inflação está sendo considerada como inerente à realidade a ser pesquisada, não havendo a possibilidade de extraí-la do próprio objeto.

#### 4.1.1 Receitas e despesas orçamentárias

De modo geral, observa-se um expressivo crescimento da receita orçamentária em todas as categorias de prefeituras, principalmente a partir de 1995, quando é estabelecido um novo patamar de arrecadação, do qual, em todo o período, aproxima-se apenas o do ano de 1986, em que, por sinal, ocorreu a implantação do Plano Cruzado.

Corroborar-se plenamente, para os municípios catarinenses, os resultados de estudos e pesquisas citados no decorrer da fundamentação teórica (COSSÍO, 1998; GOMES e MAC DOWELL, 2000), que associam o crescimento dos recursos apropriados pelos municípios à expansão do federalismo no Brasil, que tem seu marco com a Constituição Federal de 1988.

Tomando o ano de 1989 como base, ano de efetiva implantação das disposições constitucionais de 1988 (BREMAEKER, 1994b), verifica-se a extensão desse crescimento da receita em todas as categorias, alcançando as microprefeituras em 1998 quatro vezes e meio o valor da receita de 1989, enquanto para os municípios muito grandes a receita de 1998 é sete vezes maior que o valor de 1989. Tal fato pode ser minimizado pelo desempenho ocorrido em 1989, justamente o pior do período analisado, embora não embote a existência de efetivo crescimento das receitas orçamentárias das prefeituras municipais catarinenses.

Nota-se, também, um declínio das receitas em 1997, ano de particular interesse para esta pesquisa, que ocorre em todas as categorias, com exceção das prefeituras de porte muito grande. Este declínio não chega a interromper a tendência ascendente das receitas, pois esta mantém-se em patamar superior ao anterior a 1995 e volta a crescer em 1998.

A Tabela 6, a seguir, apresenta as receitas orçamentárias e as despesas orçamentárias médias das prefeituras catarinenses de 1985 a 1998, além de indicadores da evolução destes grandes agregados orçamentários, segundo o tamanho do município.



Tabela 6 – Receita e despesa orçamentária das prefeituras catarinenses segundo o tamanho – 1985-98

TAMANHO	POPULAÇÃO	RECEITA TOTAL	RECEITA TOTAL	VARIAÇÃO ANUAL	DESPESA TOTAL	DESPESA TOTAL	VARIAÇÃO ANUAL	RESULTADO
ANO		Em R\$	BASE 89		Em R\$	BASE 89		
<b>MICROPREFEITURAS</b>								
1985	3.735	742.133,76	175,27	-	709.067,89	180,64	-	4,46
1986	3.727	1.491.673,72	352,30	1,01	1.413.121,55	360,00	0,99	5,27
1987	3.730	883.826,70	208,74	(0,41)	862.834,66	219,81	(0,39)	2,38
1988	3.553	440.057,12	103,93	(0,50)	429.529,85	109,43	(0,50)	2,39
1989	3.654	423.412,27	100,00	(0,04)	392.529,26	100,00	(0,09)	7,29
1990	3.794	910.513,72	215,04	1,15	889.425,80	226,59	1,27	2,32
1991	3.663	735.018,49	173,59	(0,19)	755.566,89	192,49	(0,15)	2,80
1992	3.660	624.770,38	147,56	(0,15)	626.474,22	159,60	(0,17)	0,27
1993	3.444	477.729,89	112,83	(0,24)	453.350,91	115,49	(0,28)	5,10
1994	3.411	1.024.917,85	242,06	1,15	1.049.462,03	267,36	1,31	2,39
1995	3.441	1.759.203,52	415,48	0,72	1.841.229,09	469,07	0,75	4,66
1996	3.387	1.785.762,59	421,76	0,02	1.893.403,68	482,36	0,03	6,03
1997	3.165	1.572.785,10	371,45	(0,12)	1.613.436,51	411,04	(0,15)	2,58
1998	3.178	1.899.566,17	448,63	0,21	1.890.866,46	481,71	0,17	0,46
<b>MUITO PEQUENAS</b>								
1985	7.464	894.047,94	166,63	-	865.000,72	172,04	-	3,25
1986	7.436	1.867.052,29	347,98	1,09	1.807.097,85	359,42	1,09	3,21
1987	7.475	1.068.647,23	199,17	(0,43)	1.041.055,80	207,06	(0,42)	2,58
1988	7.250	549.658,08	102,44	(0,49)	560.297,40	111,44	(0,46)	1,94
1989	7.250	536.544,42	100,00	(0,02)	502.781,73	100,00	(0,10)	6,29
1990	7.399	1.075.882,35	200,52	1,01	1.079.631,20	214,73	1,15	0,35
1991	7.375	934.988,49	174,26	(0,13)	965.321,58	192,00	(0,11)	3,24
1992	7.320	804.460,55	149,93	(0,14)	810.948,61	161,29	(0,16)	0,81
1993	7.234	615.731,06	114,76	(0,23)	589.356,11	117,22	(0,27)	4,28
1994	7.171	1.342.954,34	250,30	1,18	1.380.397,78	274,55	1,34	2,79
1995	7.232	2.342.137,16	436,52	0,74	2.473.358,74	491,93	0,79	5,60
1996	7.145	2.456.962,63	457,92	0,05	2.643.143,00	525,70	0,07	7,58
1997	7.180	2.258.329,07	420,90	(0,08)	2.319.954,92	461,42	(0,12)	2,73
1998	7.188	2.716.121,02	506,22	0,20	2.751.812,14	547,32	0,19	1,31
<b>PEQUENAS</b>								
1985	14.270	1.511.339,64	172,58	-	1.470.727,94	180,03	-	2,69
1986	14.116	3.140.471,46	358,62	1,08	3.137.523,59	384,06	1,13	0,09
1987	14.304	1.801.859,19	205,76	(0,43)	1.750.477,48	214,27	(0,44)	2,85
1988	14.248	936.336,20	106,92	(0,48)	942.199,67	115,33	(0,46)	0,63
1989	14.406	875.708,69	100,00	(0,06)	816.936,97	100,00	(0,13)	6,71
1990	14.377	1.929.394,06	220,32	1,20	1.946.628,23	238,28	1,38	0,89
1991	13.770	1.718.437,36	196,23	(0,11)	1.837.376,20	224,91	(0,06)	6,92
1992	13.571	1.348.133,61	153,95	(0,22)	1.384.296,54	169,45	(0,25)	2,68
1993	13.685	1.054.645,90	120,43	(0,22)	978.601,96	119,79	(0,29)	7,21
1994	13.641	2.260.198,90	258,10	1,14	2.340.877,10	286,54	1,39	3,57
1995	13.761	4.044.717,30	461,88	0,79	4.327.004,83	529,66	0,85	6,98
1996	13.455	4.214.365,40	481,25	0,04	4.619.005,06	565,41	0,07	9,60
1997	13.625	3.979.697,19	454,45	(0,06)	3.999.980,68	489,63	(0,13)	,51
1998	13.670	4.739.226,07	541,19	0,19	4.760.187,66	582,69	0,19	0,44

Tabela 6 – Receita e despesa orçamentária das prefeituras catarinenses segundo o tamanho – 1985-98

TAMANHO	POPULAÇÃO	RECEITA TOTAL	RECEITA TOTAL	VARIAÇÃO ANUAL	DESPESA TOTAL	DESPESA TOTAL	VARIAÇÃO ANUAL	RESULTADO
ANO		Em R\$	BASE 89		Em R\$	BASE 89		
<b>MÉDIAS</b>								
1985	31.654	3.075.500,96	161,51	-	2.991.061,27	170,75	-	2,75
1986	31.321	6.464.495,50	339,48	1,10	6.542.917,16	373,50	1,19	(1,21)
1987	31.471	3.715.392,26	195,11	(0,43)	3.668.198,03	209,40	(0,44)	1,27
1988	32.118	1.927.240,56	101,21	(0,48)	2.009.927,13	114,74	(0,45)	(4,29)
1989	32.274	1.904.238,08	100,00	(0,01)	1.751.765,45	100,00	(0,13)	8,01
1990	31.489	3.857.614,73	202,58	1,03	3.912.472,75	223,34	1,23	(1,42)
1991	31.613	3.508.820,81	184,26	(0,09)	3.710.740,35	211,83	(0,05)	(5,75)
1992	31.369	2.692.265,73	141,38	(0,23)	2.699.951,29	154,13	(0,27)	(0,29)
1993	31.375	2.127.032,87	111,70	(0,21)	2.004.056,08	114,40	(0,26)	5,78
1994	31.532	4.643.911,51	243,87	1,18	4.741.241,01	270,66	1,37	(2,10)
1995	31.441	8.535.368,91	448,23	0,84	9.297.924,82	530,77	0,96	(8,93)
1996	31.181	8.433.817,41	442,90	(0,01)	9.139.017,95	521,70	(0,02)	(8,36)
1997	31.917	8.487.720,16	445,73	0,01	8.531.494,22	487,02	(0,07)	(0,52)
1998	32.551	10.127.016,59	531,81	0,19	10.111.662,01	577,23	0,19	0,15
<b>GRANDES</b>								
1985	72.538	7.158.608,86	191,51	-	7.189.454,55	188,83	-	(0,43)
1986	63.622	12.920.597,88	345,66	0,80	13.401.159,36	351,99	0,86	(3,72)
1987	62.964	7.446.892,09	199,22	(0,42)	7.340.757,00	192,81	(0,45)	1,43
1988	64.739	3.798.696,68	101,62	(0,49)	3.864.908,64	101,51	(0,47)	(1,74)
1989	64.301	3.737.990,27	100,00	(0,02)	3.807.288,10	100,00	(0,01)	(1,85)
1990	61.892	8.598.447,22	230,03	1,30	8.512.087,58	223,57	1,24	1,00
1991	62.400	7.853.323,03	210,09	(0,09)	7.892.253,51	207,29	(0,07)	(0,50)
1992	63.769	5.529.107,34	147,92	(0,30)	6.091.424,03	159,99	(0,23)	(10,17)
1993	63.645	4.320.966,97	115,60	(0,22)	3.943.719,92	103,58	(0,35)	8,73
1994	64.897	9.988.260,84	267,21	1,31	10.508.503,05	276,01	1,66	(5,21)
1995	64.523	17.766.593,41	475,30	0,78	19.206.368,36	504,46	0,83	(8,10)
1996	66.736	20.091.865,85	537,50	0,13	21.628.691,28	568,09	0,13	(7,65)
1997	67.389	19.837.782,28	530,71	(0,01)	19.940.517,39	523,75	(0,08)	(0,52)
1998	68.957	24.731.139,96	661,62	0,25	25.014.478,25	657,02	0,25	(1,15)
<b>MUITO GRANDES</b>								
1985	171.039	20.072.858,03	160,90	-	19.275.702,58	155,49	-	3,97
1986	165.808	38.290.328,87	306,92	0,91	43.640.351,61	352,03	1,26	(13,97)
1987	170.905	22.057.203,30	176,80	(0,42)	22.027.188,21	177,68	(0,50)	0,14
1988	176.116	12.663.163,31	101,50	(0,43)	13.483.958,51	108,77	(0,39)	(6,48)
1989	181.430	12.475.525,64	100,00	(0,01)	12.396.780,76	100,00	(0,08)	0,63
1990	184.425	30.127.355,78	241,49	1,41	32.518.898,16	262,32	1,62	(7,94)
1991	185.813	27.168.157,16	217,77	(0,10)	29.463.938,47	237,67	(0,09)	(8,45)
1992	190.197	21.415.481,79	171,66	(0,21)	22.412.466,56	180,79	(0,24)	(4,66)
1993	195.026	16.554.790,40	132,70	(0,23)	15.950.947,67	128,67	(0,29)	3,65
1994	199.098	37.180.006,43	298,02	1,25	39.095.579,71	315,37	1,45	(5,15)
1995	203.058	63.342.615,99	507,74	0,70	70.930.387,22	572,17	0,81	(11,98)
1996	203.197	72.536.679,30	581,43	0,15	75.300.495,93	607,42	0,06	(3,81)
1997	206.046	76.454.267,29	612,83	0,05	77.721.518,94	626,95	0,03	(1,66)
1998	209.645	87.378.966,44	700,40	0,14	87.977.902,43	709,68	0,13	(0,69)

Fonte: 1985 a 1989 – Finanças Públicas Municipais – SEPLAN/SC; 1990 – Anuário Estatístico SDE/SC; 1991 a 1998 – Tribunal de Contas de Santa Catarina

Nota: valores corrigidos pelo IGP-DI - base 31/12/1998.

É significativa a diferenciação, quanto ao valor total da receita orçamentária, entre os tamanhos de municípios. Os municípios classificados como muito grandes (mais de 100 mil habitantes) obtiveram, no período, receita orçamentária superior em até 10 vezes ao montante arrecadado pelas prefeituras pequenas, muito pequenas e microprefeituras; em relação às prefeituras médias alcançam de 6 a 8 vezes o valor da receita orçamentária; e, comparadas às prefeituras grandes (50 a 100 mil habitantes), apresentam também receita orçamentária muito superior, obtendo em 1998 quase o quádruplo da arrecadação destas. Tal disparidade, demonstrada na Figura 7, confirma a relevância do fator tamanho para a magnitude da arrecadação municipal, principalmente quando mensurado através do contingente populacional, dadas as fontes de tributação disponíveis aos municípios brasileiros, vinculadas ao contexto urbano.

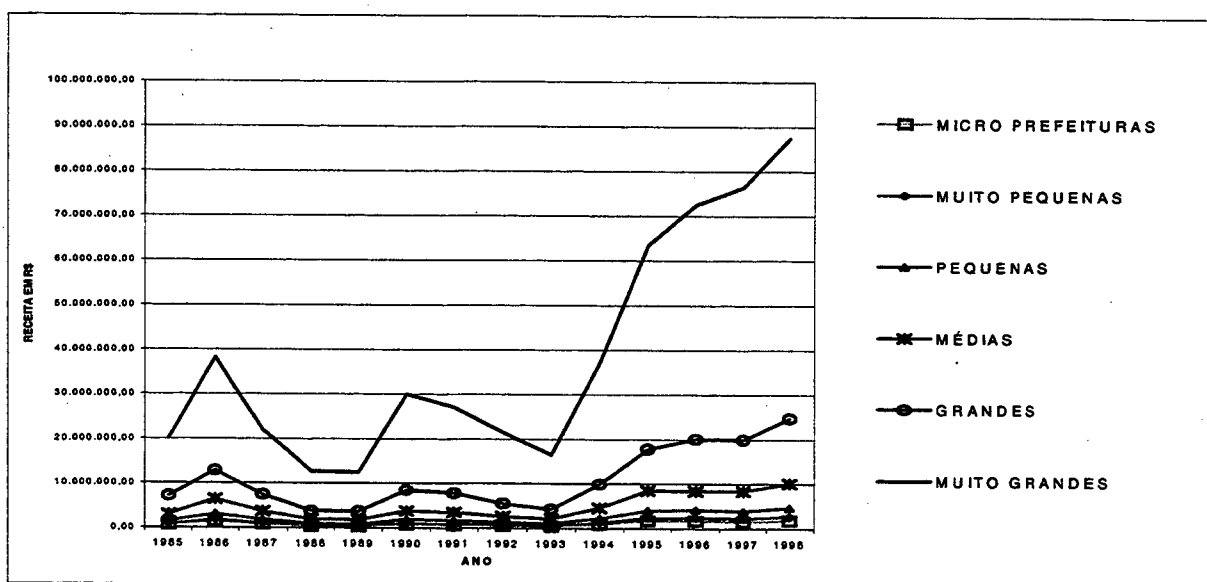


Figura 7 – Evolução da receita orçamentária média segundo o tamanho de prefeitura – 1985-98

A aplicação do coeficiente  $r$  de Pearson permite comprovar associação entre a população dos municípios e a receita orçamentária, identificando-se uma forte correlação positiva ( $r=0,82$ ), a um intervalo de confiança de 95%. A Figura 8, a seguir, representa graficamente esta associação, que considerou os dados populacionais de todos os municípios catarinenses e as respectivas receitas orçamentárias, em todos os anos do período compreendido entre 1985 e 1998.

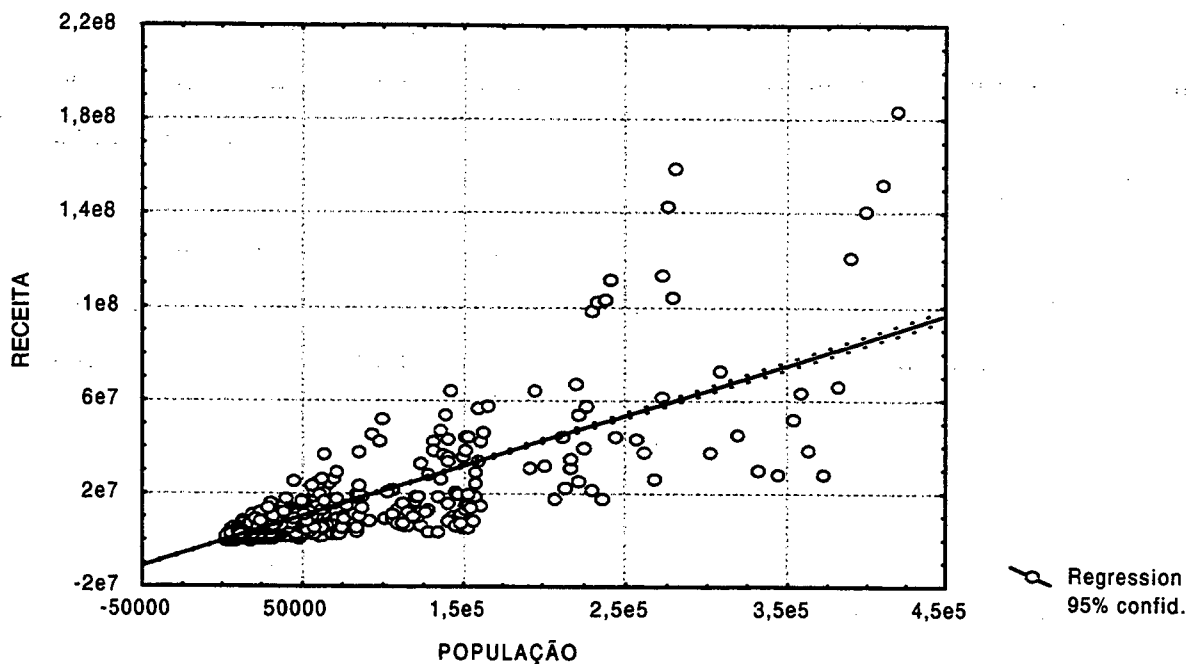


Figura 8 – Associação entre população e receita orçamentária das prefeituras catarinenses – 1985-98

Na Figura 9, por sua vez, demonstra-se que a evolução das receitas orçamentárias das prefeituras, em todas as categorias de prefeituras, foi muito semelhante até 1995, quando, então, começa a prevalecer uma nítida diferenciação no que concerne à ampliação das distâncias entre prefeituras, tanto no valor da receita quanto em seus índices de crescimento.

A despesa orçamentária das prefeituras municipais catarinenses tem, em todas as categorias, evolução semelhante à observada quanto à receita. Em realidade, considerando que os dados coletados originam-se dos balanços anuais das prefeituras, não é surpresa essa semelhança, posto que os preceitos legais e técnicos da contabilidade pública dizem ser essa a melhor prática, o que evidencia, além do controle da despesa com base na receita, algum esforço de previsibilidade. Para Cossío (1998) a expansão das despesas, que o autor identifica na análise do período de 1970 a 1990, denota a irresponsabilidade fiscal que marcou o período.

Chama a atenção, no relacionamento entre despesa e receita orçamentárias das prefeituras catarinenses no período de 1985 a 1998, a ocorrência de superávits globais justamente nos anos em que a inflação foi elevada, revelando claramente a utilização daquilo que os economistas (TRAMONTIN, 2000, p. 132) denominam de *efeito Pantikin*, que consiste no retardamento do pagamento de despesas não indexadas em um contexto

hiperinflacionário. Conforme destaca-se na Figura 10, é nítida também a obtenção de mais resultados positivos por parte das prefeituras de menor tamanho.

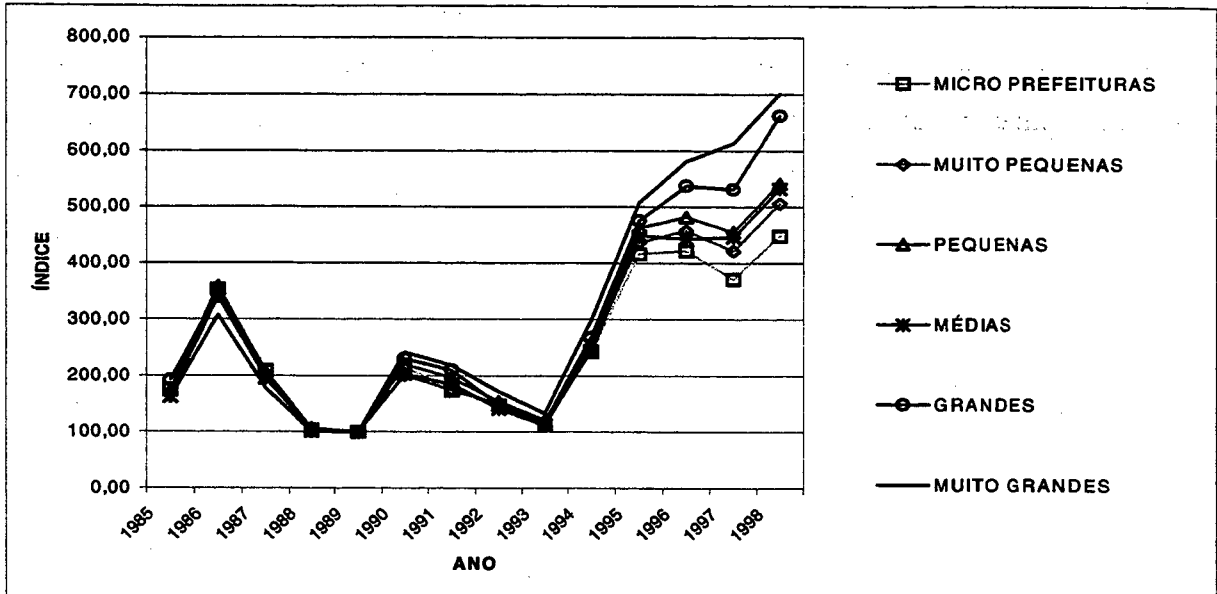


Figura 9 – Evolução da receita orçamentária média, em relação a 1989, segundo o tamanho de prefeitura – 1985-98

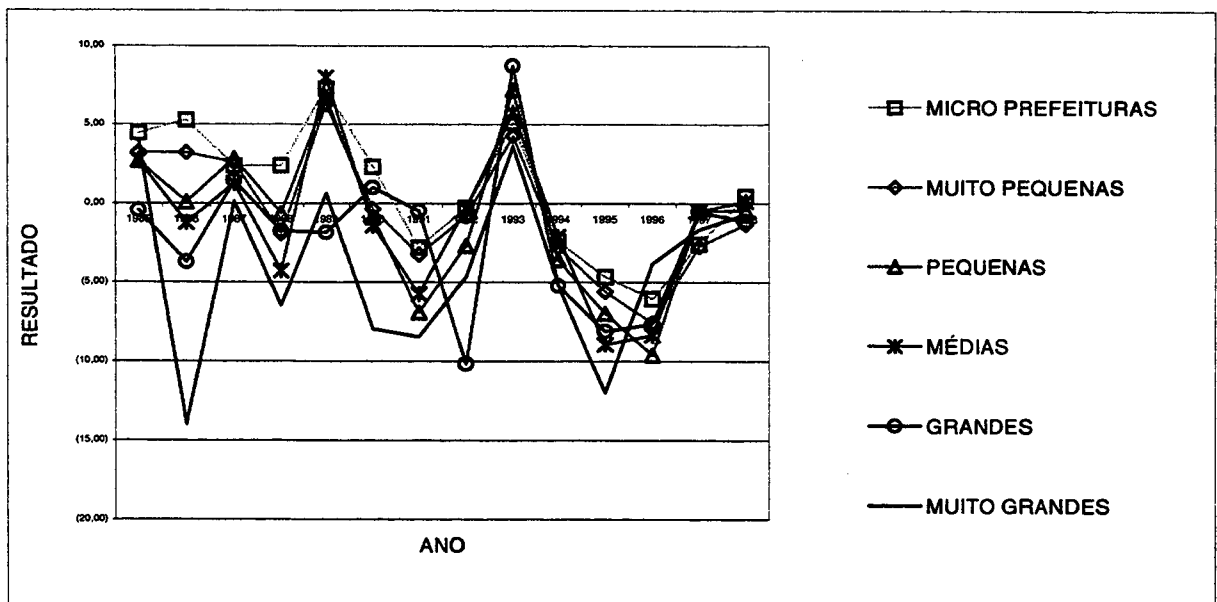


Figura 10 – Evolução do resultado orçamentário médio, segundo o tamanho de prefeitura – 1985-98

#### 4.1.2 Composição da receita e da despesa orçamentária

A Tabela 7, indicada a seguir, apresenta o comportamento das receitas e despesas

segundo seus principais componentes. No caso da receita, considerando que no Brasil o financiamento das unidades inferiores de governo advém majoritariamente dos recursos tributários próprios e das transferências intergovernamentais (COSSÍO, 1998), privilegiou-se a observação da relação entre receitas próprias e receitas transferidas e sua evolução no período. Quanto à despesa orçamentária, observou-se a evolução das despesas correntes e das despesas de capital, indicadoras do tipo de gasto público realizado.

A composição da receita orçamentária no período de 1985 a 1998 indica que a fonte majoritária dos recursos utilizados pela prefeituras catarinenses em todas as categorias de municípios é a receita de transferências, alcançando sua participação máxima nos micromunicípios (92,18% em 1998) e em escala descendente, representando para os municípios muito grandes o montante de 59,27% em 1998.

A receita própria é ínfima nos micromunicípios, 3,03 % em 1998, e cresce conforme a categoria do município, chegando a 15,44% nos municípios médios e a 27,08% nos muito grandes, o que confirma a clara relação existente no âmbito nacional entre tamanho do município e arrecadação própria, assim descrita por Gomes e Mac Dowell (2000, p. 12): “[...] a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios aumenta continuamente com o aumento de suas populações”.

Comparativamente a 1989, em todas as categorias observa-se, com oscilações, um aumento da participação das receitas próprias na composição da receita orçamentária, representando em 1998 um acréscimo de 32,20% em relação a 1989 para os municípios muito grandes (valor mínimo) e de 126,58% para os municípios grandes (valor máximo). Trabalhando com dados de 1970 a 1990 para todo o país, Cossío (1998) identificou uma situação contrária, de perda da importância dos recursos tributários e o crescimento da participação das transferências tributárias na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo.

Embora o crescimento da participação da receita própria na receita orçamentária não tenha apresentado um crescimento que a aproxime do montante obtido com receitas de transferências, os resultados encontrados apontam para uma direção contrária ao predizível pela teoria do federalismo fiscal, qual seja a de retração do esforço fiscal tendo em vista a comodidade de contar com recursos transferidos financiando as despesas públicas no nível inferior de governo, como apresentado por Cossío (1998), obtendo uma relação inversa entre a importância das transferências intergovernamentais e o esforço de arrecadação.

Tabela 7 – Composição da receita e da despesa orçamentárias das prefeituras catarinenses – 1985-98

TAMANHO	PARTIC. DA RECEITA PRÓPRIA	PARTIC. DA RECEITA PRÓPRIA BASE 1989	PARTIC. DA RECEITA TRANSFER.	PARTIC. DA RECEITA TRANSF. BASE 1989	PARTIC. DA DESPEZA CORRENTE	PARTIC. DA DESPEZA CORRENTE BASE 1989	REC. PROP. SOBRE DESPEZA CORRENTE
ANO							
<b>MICROPREFEITURAS</b>							
1985	1,58	74,16	93,08	111,64	73,00	94,47	2,38
1986	1,62	76,22	95,14	114,11	71,23	92,18	2,48
1987	1,83	85,74	93,10	111,67	69,14	89,48	2,71
1988	1,42	66,56	92,77	111,26	80,96	104,78	1,81
1989	2,13	100,00	83,37	100,00	77,27	100,00	3,09
1990	3,43	160,88	89,92	107,85	70,24	90,91	5,54
1991	4,46	209,22	89,92	107,85	75,50	97,70	5,97
1992	2,84	133,07	92,06	110,41	81,01	104,84	3,80
1993	2,66	124,65	85,53	102,59	79,42	102,79	3,40
1994	3,14	147,33	91,27	109,47	79,56	102,96	3,76
1995	4,01	187,99	92,04	110,39	80,62	104,34	4,62
1996	3,08	144,76	91,03	109,18	82,68	107,00	3,65
1997	3,46	162,28	91,79	110,10	82,64	106,95	4,00
1998	3,03	142,19	92,18	110,56	83,96	108,66	3,63
<b>MUITO PEQUENAS</b>							
1985	4,68	126,22	90,35	111,25	77,71	97,77	6,26
1986	4,57	123,19	92,08	113,38	73,90	92,98	6,22
1987	3,88	104,53	90,81	111,81	75,59	95,11	5,28
1988	3,04	82,00	90,79	111,79	82,31	103,56	3,86
1989	3,71	100,00	81,22	100,00	79,48	100,00	5,08
1990	5,66	152,68	87,15	107,31	73,60	92,60	7,71
1991	6,51	175,56	88,84	109,38	80,05	100,72	8,10
1992	4,16	112,13	90,15	111,00	84,21	105,96	4,98
1993	3,00	80,94	84,01	103,44	85,34	107,37	3,69
1994	4,03	108,79	89,60	110,33	83,93	105,60	4,82
1995	5,69	153,34	89,53	110,24	82,52	103,82	6,52
1996	6,12	165,05	86,78	106,85	84,90	106,82	6,79
1997	7,32	197,30	86,35	106,32	88,57	111,43	8,04
1998	6,86	184,93	88,05	108,41	85,83	107,99	7,90
<b>PEQUENAS</b>							
1985	5,96	117,62	88,89	108,10	76,67	93,80	8,12
1986	5,75	113,54	90,55	110,13	72,40	88,57	8,05
1987	4,85	95,82	89,76	109,16	75,76	92,69	6,80
1988	4,35	85,99	89,22	108,51	82,48	100,90	5,35
1989	5,06	100,00	82,22	100,00	81,74	100,00	6,70
1990	6,14	121,35	87,39	106,28	75,63	92,52	8,36
1991	8,73	172,32	85,93	104,50	79,10	96,76	10,40
1992	6,26	123,59	88,49	107,62	83,05	101,60	7,65
1993	5,76	113,82	79,29	96,43	85,90	105,09	7,18
1994	6,87	135,66	85,77	104,31	84,82	103,77	7,88
1995	9,63	190,16	85,75	104,28	83,57	102,24	11,39
1996	9,14	180,41	84,09	102,27	83,60	102,28	10,24
1997	10,33	204,01	83,32	101,33	90,62	110,86	11,36
1998	10,12	199,88	84,37	102,61	87,46	107,00	11,71

Tabela 7 – Composição da receita e da despesa orçamentárias das prefeituras catarinenses – 1985-98

TAMANHO	PARTIC. DA RECEITA PRÓPRIA	PARTIC. DA RECEITA PRÓPRIA BASE 1989	PARTIC. DA RECEITA TRANSFER.	PARTIC. DA RECEITA TRANSF. BASE 1989	PARTIC. DA DESPESA CORRENTE	PARTIC. DA DESPESA CORRENTE BASE 1989	REC. PROP. SOBRE DESPESA CORRENTE
ANO							
<b>MÉDIOS</b>							
1985	10,59	125,07	83,68	113,32	78,76	96,75	13,95
1986	8,98	106,07	87,79	118,89	73,84	90,71	11,80
1987	8,49	100,30	85,37	115,61	74,35	91,34	11,55
1988	7,22	85,25	84,78	114,80	81,03	99,54	8,74
1989	8,47	100,00	73,84	100,00	81,40	100,00	11,30
1990	11,68	138,01	79,74	107,99	74,46	91,47	15,45
1991	16,80	198,44	74,89	101,42	77,03	94,63	21,17
1992	11,32	133,69	79,14	107,18	82,34	101,16	14,06
1993	8,95	105,70	74,89	101,41	86,05	105,71	11,40
1994	12,05	142,29	77,71	105,23	85,99	105,64	13,76
1995	16,87	199,23	76,22	103,22	84,20	103,43	18,38
1996	14,83	175,18	76,25	103,25	84,41	103,70	16,49
1997	16,64	196,56	73,77	99,90	89,25	109,64	18,80
1998	15,44	182,44	75,86	102,73	87,98	108,08	17,66
<b>GRANDES</b>							
1985	13,26	153,51	78,13	104,06	82,91	105,96	15,76
1986	9,38	108,61	85,20	113,46	74,40	95,08	12,10
1987	8,37	96,94	83,13	110,71	78,67	100,54	10,82
1988	7,99	92,51	84,14	112,06	85,18	108,86	9,04
1989	8,64	100,00	75,09	100,00	78,25	100,00	10,38
1990	12,36	143,16	75,30	100,29	73,87	94,41	16,38
1991	13,67	158,23	72,36	96,37	77,03	98,45	17,59
1992	10,84	125,56	79,40	105,74	85,20	108,89	11,82
1993	8,13	94,09	74,70	99,48	89,09	113,85	10,00
1994	11,15	129,08	78,21	104,16	84,08	107,45	12,83
1995	18,30	211,88	74,78	99,59	83,12	106,23	20,55
1996	20,92	242,15	70,08	93,34	83,62	106,86	22,89
1997	22,65	262,19	68,73	91,53	90,64	115,84	24,05
1998	19,57	226,58	70,27	93,59	86,44	110,47	23,12
<b>MUITO GRANDES</b>							
1985	20,27	98,95	69,72	99,64	78,59	96,74	27,00
1986	19,85	96,92	73,68	105,29	69,84	85,97	25,30
1987	16,98	82,90	71,74	102,52	75,93	93,46	22,25
1988	17,70	86,39	69,98	100,00	76,30	93,93	21,25
1989	20,48	100,00	63,32	90,48	81,24	100,00	24,41
1990	28,10	137,19	63,65	90,96	71,03	87,43	36,85
1991	28,36	138,44	61,87	88,42	70,39	86,64	36,51
1992	23,46	114,53	61,78	88,28	70,29	86,53	31,55
1993	18,24	89,07	57,49	82,15	79,47	97,83	24,43
1994	22,00	107,40	62,28	89,00	76,22	93,82	26,99
1995	28,26	137,98	62,60	89,46	78,85	97,06	31,59
1996	26,59	129,83	58,03	82,93	80,36	98,92	31,89
1997	29,65	144,75	58,88	84,15	87,20	107,34	33,61
1998	27,08	132,20	59,27	84,70	84,52	104,04	32,07

Fonte: 1985 a 1989 – Finanças Públicas Municipais – SEPLAN/SC; 1990 – Anuário Estatístico SDE/SC; 1991 a 1998 – Tribunal de Contas de Santa Catarina

Nota: valores corrigidos pelo IGP-DI – base 31/12/1998.



Uma das explicações sugeridas pela literatura é a de que, a partir de 1992, identificando-se os riscos macroeconômicos para o Governo Federal com a distribuição de recursos tributários entre os níveis de governo, iniciou-se, subsumido no processo de ajuste fiscal, um contingenciamento dos recursos distribuídos e uma ampliação da arrecadação do governo federal através de fontes não passíveis de partilha (as contribuições).

Outra hipótese vigente presume que além das conhecidas razões ético-políticas que restringem a realização de um efetivo esforço fiscal no município, há a própria limitação da capacidade fiscal, tendo em vista que uma maior arrecadação tributária está condicionada ao tamanho do município. Aqueles municípios com até 20.000 habitantes (micromunicípios, municípios pequenos e muito pequenos), que apresentam receita própria superior a 10% da receita total, são municípios litorâneos com área urbana valorizada e conseqüentemente cobrança mais significativa de IPTU, além de algum grau de atividades econômicas no setor de serviços, gerador do ISS. Este aspecto pode ser identificado através de consulta à base de dados, selecionando-se municípios situados no litoral e comparando-os a municípios do interior com população semelhante. Esse é um ponto que, com certeza, merece um desdobramento em pesquisas futuras.

Sob o ponto de vista dos efeitos da instalação de novos municípios sobre as finanças das prefeituras catarinenses, verifica-se que a participação da receita própria na receita total em 1997 é maior do que em 1996 e 1998, principalmente nos micromunicípios (categoria que recebeu a quase totalidade dos novos municípios) e nos grandes municípios, cuja participação nas receitas transferidas não é regida pelos mesmos critérios que as demais categorias.

A Figura 11, a seguir, apresenta a participação da receita de transferência na receita orçamentária das prefeituras catarinenses. É bastante nítida para as prefeituras de municípios muito grandes, grandes, médios e pequenos a redução deste montante. É também clara a diferenciação da receita transferida entre os tamanhos de municípios, sendo maior sua participação nos municípios menores.

Na Figura 12, também a seguir, observa-se o crescimento da participação da receita própria na receita orçamentária em relação a 1989, com destaque para os grandes municípios. No período estudado ocorreu elevação significativa da receita própria também entre 1990 e 1991, chegando em algumas categorias de municípios a alcançar uma participação igual ou superior aos anos atuais.

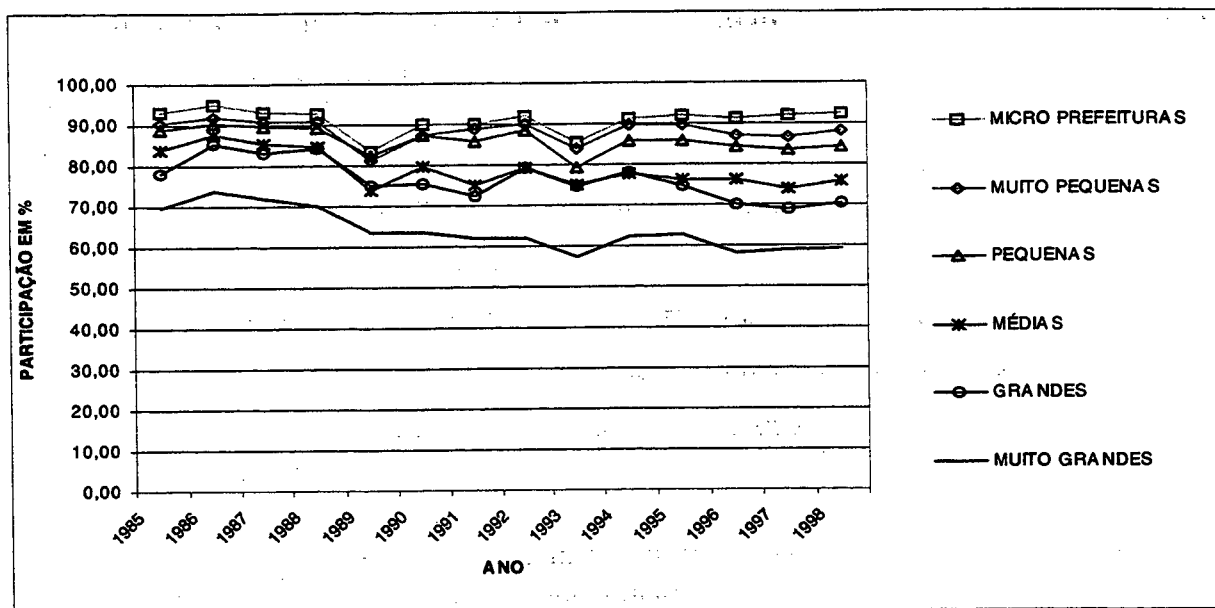


Figura 11 – Evolução da participação média da receita transferida na receita orçamentária, por tamanho de prefeitura – 1985-98

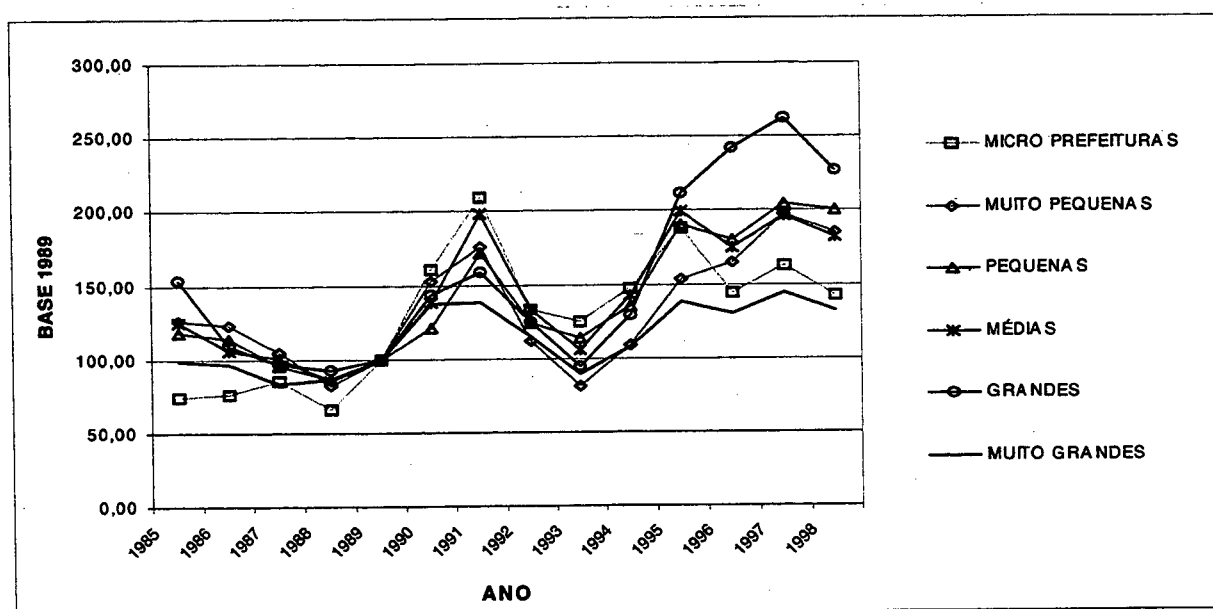


Figura 12 – Evolução da participação média da receita própria na receita orçamentária, em relação a 1989, por tamanho de prefeitura – 1985-98

As despesas correntes representam os dispêndios realizados pela administração pública na realização de suas atividades, ou seja, custos de pessoal, custos administrativos e custos de logística. A leitura da Tabela 7 aponta para um crescimento da participação da despesa corrente na despesa orçamentária das prefeituras catarinenses, reproduzindo-se uma situação encontrada em todo o território nacional. Para Cossío (1998) esse quadro evidencia o descontrole fiscal das esferas descentralizadas de governo, enquanto Afonso e Serra (1999)

observam que a Constituição Federal de 1988 significou para o nível de governo municipal, ao lado do aumento de receitas, uma ampliação de responsabilidades e atribuições, gerando uma ampliação proporcional nas despesas correntes.

Assim, em todas as categorias de municípios, ocorreu uma elevação da participação da despesa corrente entre 1985 e 1998, da ordem de 8 a 14%, em uma seqüência ascendente, sem patamares nítidos, mas com oscilações coincidentes com anos de hiperinflação ou de adoção de planos econômicos. A Figura 13, indicada a seguir, retrata esses aspectos.

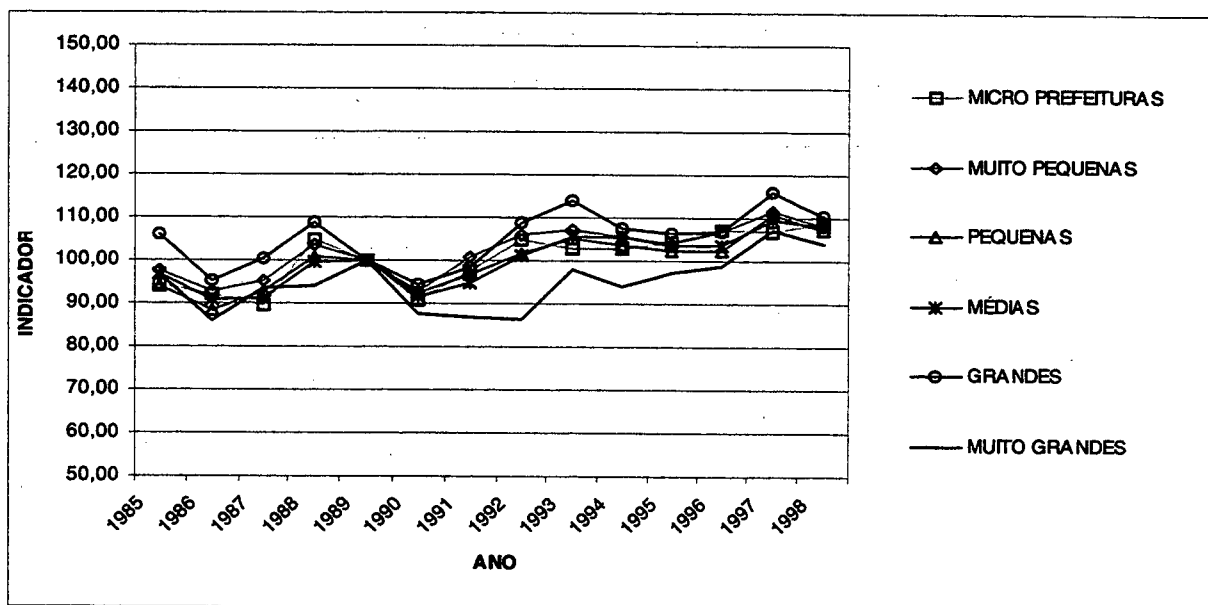


Figura 13 – Evolução da participação média da despesa corrente, em relação a 1989, por tamanho de prefeitura – 1985-98

A relação entre receita própria e despesa corrente demonstra a capacidade do ente em pagar, com recursos próprios, suas despesas de operação. Verifica-se, para os municípios catarinenses, uma elevada dependência de recursos transferidos, pois em todo o período de 1985 a 1998 nenhuma prefeitura, nem mesmo muito grande, conseguiria arcar com 40% de seus compromissos. Observa-se, no período de 1985 a 1998, uma evolução positiva na capacidade de financiamento das despesas correntes com recursos tributários em todas as categorias de municípios, o que, todavia, não é suficiente para alterar o quadro geral, dado que em 1998, em escala ascendente, dos micromunicípios aos municípios muito grandes, apenas 3,63%, 7,9%, 11,71%, 17,66%, 23,12% e 32,07% da despesa corrente foram pagas com recursos próprios.

A Figura 14 demonstra esses fatos, além de ilustrar um processo de maior diferenciação entre as categorias de municípios, já identificado em pontos anteriores desta análise, iniciado a partir da estabilização monetária. A elevação abrupta da participação da receita própria na receita orçamentária nos anos de 1991 e 1992, e a queda em 1993, com nova elevação a partir de 1995, podem ser visualizadas através do aumento da capacidade de pagamento das despesas correntes com recursos próprios nestes mesmos exercícios financeiros.

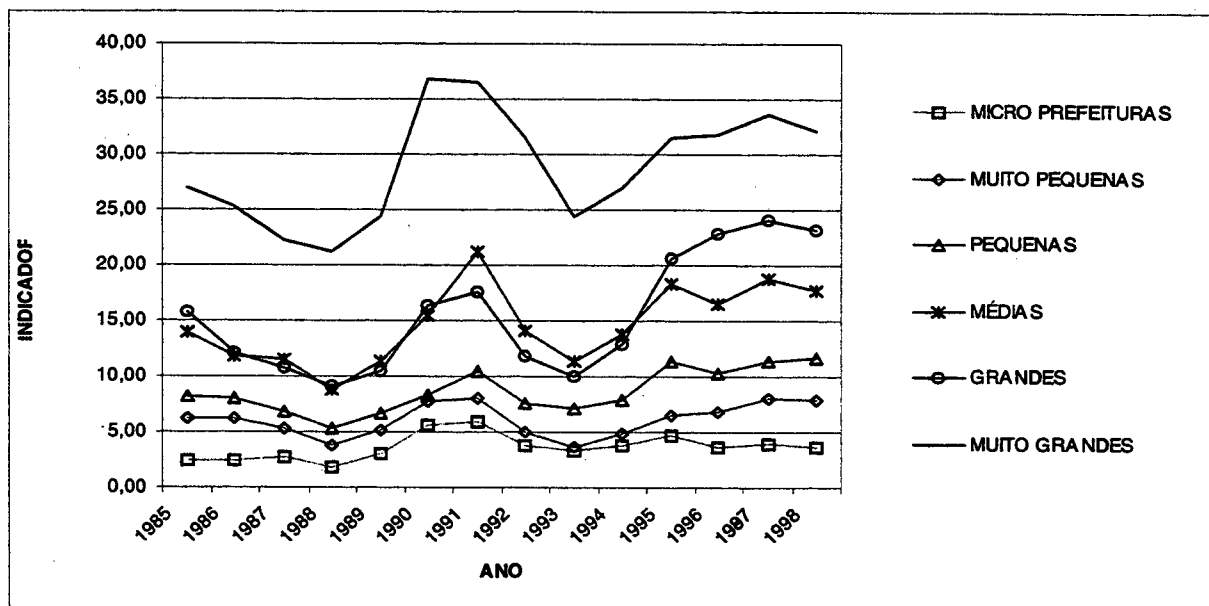


Figura 14 – Evolução da participação média da receita própria na despesa corrente, por tamanho de prefeitura – 1985-98

#### 4.2 Instalação de Municípios e Perfil Populacional e Regional dos Municípios Catarinenses

De 1988 até 1997 foram instalados 94 municípios em Santa Catarina, ou seja, aproximadamente 32% dos municípios catarinenses foram criados a partir da Constituição Federal de 1988, e, destes, 6% mal possuem uma década de existência, enquanto que 26% surgiram em um intervalo de 4 anos. A Tabela 8 apresenta uma distribuição mais precisa destes dados, assim como a Figura 15 permite visualizar essas informações (ambas a seguir).

O incremento de praticamente um terço de municípios no Estado em apenas 10 anos no período de 1988 a 1998, não foi um fato isolado na história de Santa Catarina. No período de 1946 a 1964, também um período redemocratizante e pós-constitucional, foram instalados 148 novos municípios. Como indicado na fundamentação teórica, a instalação de novos

municípios não é um fato isolado ao território catarinense e sim um fenômeno de dimensão nacional, característico da vida político-institucional do país, cuja explicação pode ser buscada tanto no campo da sociologia (BADALOTTI, 1996) e da política (MELLO, 1992) quanto da economia (COSSÍO, 1998; GOMES e MAC DOWELL, 2000).

Tabela 8 – Instalação de municípios em Santa Catarina após 1988

<b>ANO DE INSTALAÇÃO</b>	<b>Nº MUNICÍPIOS INSTALADOS</b>	<b>PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)</b>
Até 1988	199	67,92
Em 1989	7	2,39
Em 1990	11	3,75
Em 1993	43	14,68
Em 1997	33	11,26
<b>TOTAL</b>	<b>293</b>	<b>100</b>

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (1998)

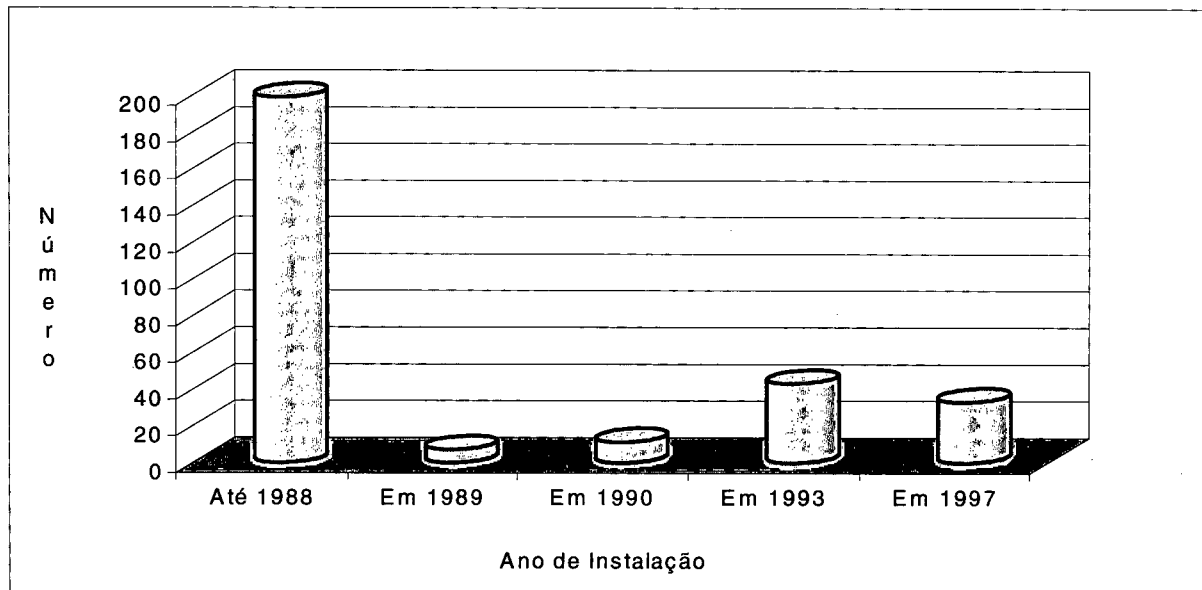


Figura 15 – Instalação de municípios em Santa Catarina após 1988

A Tabela 9 apresenta, por tamanho de município, os dados e informações obtidos no desenvolvimento do estudo a respeito do número de municípios existente em 1988 e a quantidade instalada em 1993 e 1997, especificando a participação de cada tamanho no total de municípios e a distribuição da população catarinense entre estas subunidades territoriais. A Figura 16 permite uma apreensão imediata dos aspectos observados.

Tabela 9 – Distribuição dos municípios catarinenses conforme o tamanho – 1988-1993-1997

CATEGORIAS DE MUNICÍPIOS	EM 1988				EM 1993					EM 1997					
	Nº MUN.	% Nº MUN.	POPUL.	% POPUL.	Nº MUN.	% Nº MUN.	VAR.88/93 %	POPUL.	% POPUL.	Nº MUN.	% Nº MUN.	VAR. 88/97 %	VAR. 93/97 %	POPUL.	% POPUL.
0 A 5 MIL HAB.	41	20,60	145.669	3,40	77	29,62	87,80	265.212	5,65	107	36,52	160,98	38,96	343.227	6,83
5 A 10 MIL HAB.	53	26,63	384.234	8,97	78	30,00	47,17	564.248	12,01	81	27,65	52,83	3,85	567.845	11,29
10 A 20 MIL HAB.	54	27,14	769.405	17,96	58	22,31	7,41	793.748	16,90	58	19,80	7,41	0,00	806.546	16,04
20 A 50 MIL HAB.	37	18,59	1.188.355	27,73	30	11,54	-18,92	941.235	20,04	29	9,90	-21,62	-3,33	943.992	18,77
50 A 100 MIL HAB.	6	3,02	388.435	9,06	9	3,46	50,00	572.803	12,19	10	3,41	66,67	11,11	689.566	13,71
MAIS DE 100 MIL HAB.	8	4,02	1.408.926	32,88	8	3,08	0,00	1.560.211	33,21	8	2,73	0,00	0,00	1.677.163	33,35
TOTAL	199	100	4.285.024	100	260	100	30,65	4.697.457	100	293	100,00	47,24	12,69	5.028.339	100

Fonte: Adaptado de SANTA CATARINA (1998)

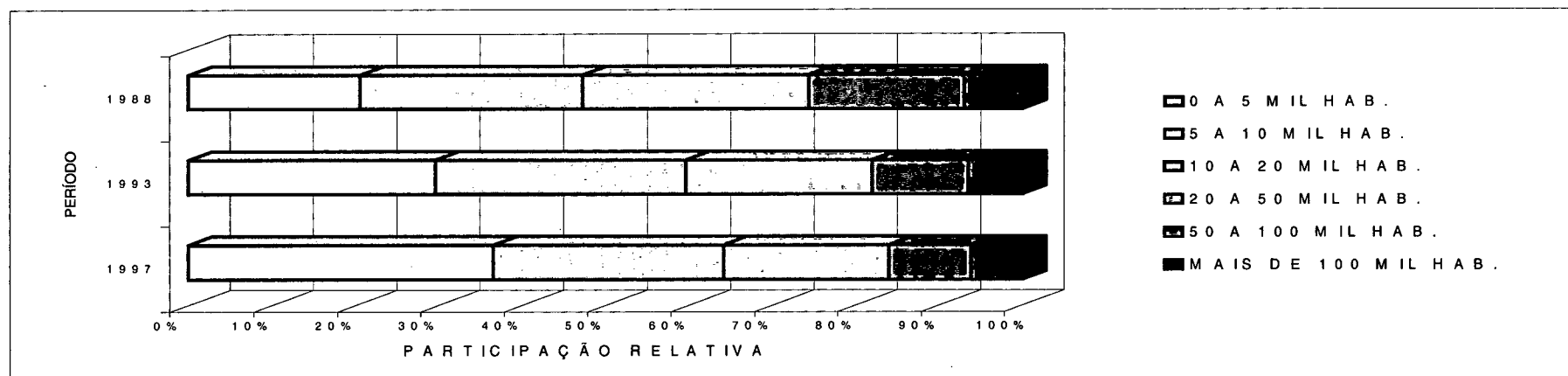


Figura 16 – Distribuição dos municípios conforme a faixa populacional

Verifica-se, no movimento emancipatório de 1997, um crescimento significativo do número de micromunicípios (39%, aproximadamente, em relação a 1993 e 160%, somado com as instalações de 1993, em relação a 1988) e em patamar mais baixo, embora também destacando-se das demais categorias cujo crescimento foi nulo ou negativo, os municípios grandes, que foram incrementados em 11% em relação a 1993 e 60% em relação a 1988.

Esse movimento alterou significativamente a estrutura municipal catarinense, isto é, a distribuição dos municípios por tamanho da população e por regiões. Os micromunicípios que em 1988 representavam 20,6% do total, hoje representam 36,5% do total. Somados aos municípios muito pequenos e pequenos, ou seja, municípios com até 20 mil habitantes, representam 84% do total de municípios do Estado, uma proporção superior à encontrada no território nacional, que alcança 75% (IBGE, 2001).

Pode-se, para Santa Catarina, repetir a síntese de Gomes e Mac Dowell (2000, p. 10) a respeito desse processo no país: “[...] Fica, portanto, evidente que criar municípios tem significado, no Brasil, antes de tudo, multiplicar o número dos pequenos municípios e, ainda mais, dos micromunicípios”.

Note-se que esta subdivisão do território não se fez acompanhar de uma redistribuição proporcional da população estadual, havendo, na verdade, um aumento na concentração de habitantes nos municípios de maior porte (categorias grandes e muito grandes), passando de 38,20% em 1988 para 47,07% em 1998.

Pode-se presumir que, considerando a falta de testes estatísticos comprobatórios, parte desta concentração populacional possa ser creditada a fluxos migratórios internos que partem dos municípios de médio porte (diminuíram em número e em população). Responderiam também pela concentração populacional os saldos positivos da relação nascimentos e óbitos no Estado, assim como a mobilidade populacional no país, pois houve também um incremento considerável na população de Santa Catarina (passando de 4 milhões de habitantes em 1988 para 5 milhões em 1998, um crescimento de 17,35%).

Quanto à ocupação do território catarinense, verifica-se, com os processos emancipatórios ocorridos em 1993 e 1997, uma destacada fragmentação da Região Oeste, que passou de 66 municípios em 1988 para 118 em 1997 (40% dos municípios catarinenses), assim como a Região Serrana, que aumentou de 14 municípios para 30. A Região da Grande Florianópolis foi a que menos cresceu no período. As regiões do Vale do Itajaí, Norte e Sul apresentaram um crescimento médio aproximado de 20% no período de 1988 a 1993, enquanto que de 1993 a 1997 esse crescimento refluíu. A Tabela 10 e a Figura 17 detalham e

preenchido segundo o período de instalação de municípios, que permite a percepção territorial dos dados numéricos.

Tabela 10 – Distribuição dos municípios segundo a mesorregião e períodos de instalação

MESORREGIÃO	1988		1993			1997			
	N.º	%	N.º	VARIÇÃO 1988/1993	%	N.º	VARIÇÃO 1988/1997	VARIÇÃO 1993/1997	%
GDE FPOLIS	20	10,05	20	0%	7,69	21	5%	5%	7,17
NORTE	21	10,55	25	19%	9,62	26	24%	4%	8,87
OESTE	66	33,17	99	50%	38,08	118	79%	19%	40,27
SERRANA	14	7,04	23	64%	8,85	30	114%	30%	10,24
SUL	33	16,58	40	21%	15,38	44	33%	10%	15,02
VALE ITAJAÍ	45	22,61	53	18%	20,38	54	20%	2%	18,43
<b>TOTAL</b>	<b>199</b>	<b>100</b>	<b>260</b>	<b>31%</b>	<b>100</b>	<b>293</b>	<b>47%</b>	<b>13%</b>	<b>100</b>

Fonte: Adaptado de SANTA CATARINA (1998)

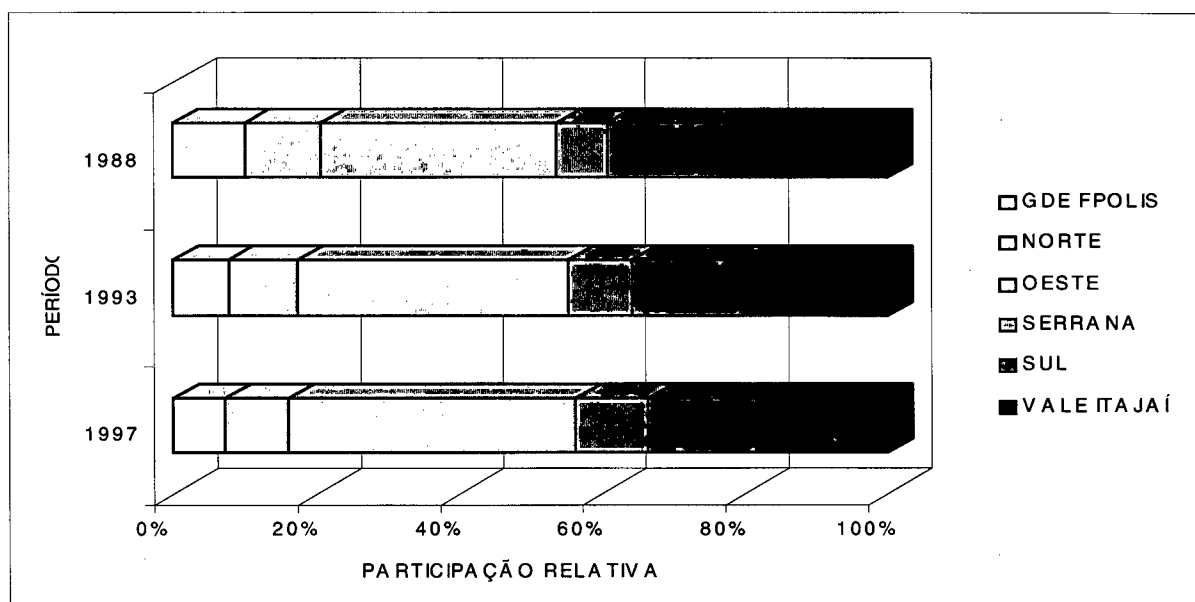


Figura 17 – Evolução da distribuição dos municípios segundo a mesorregião



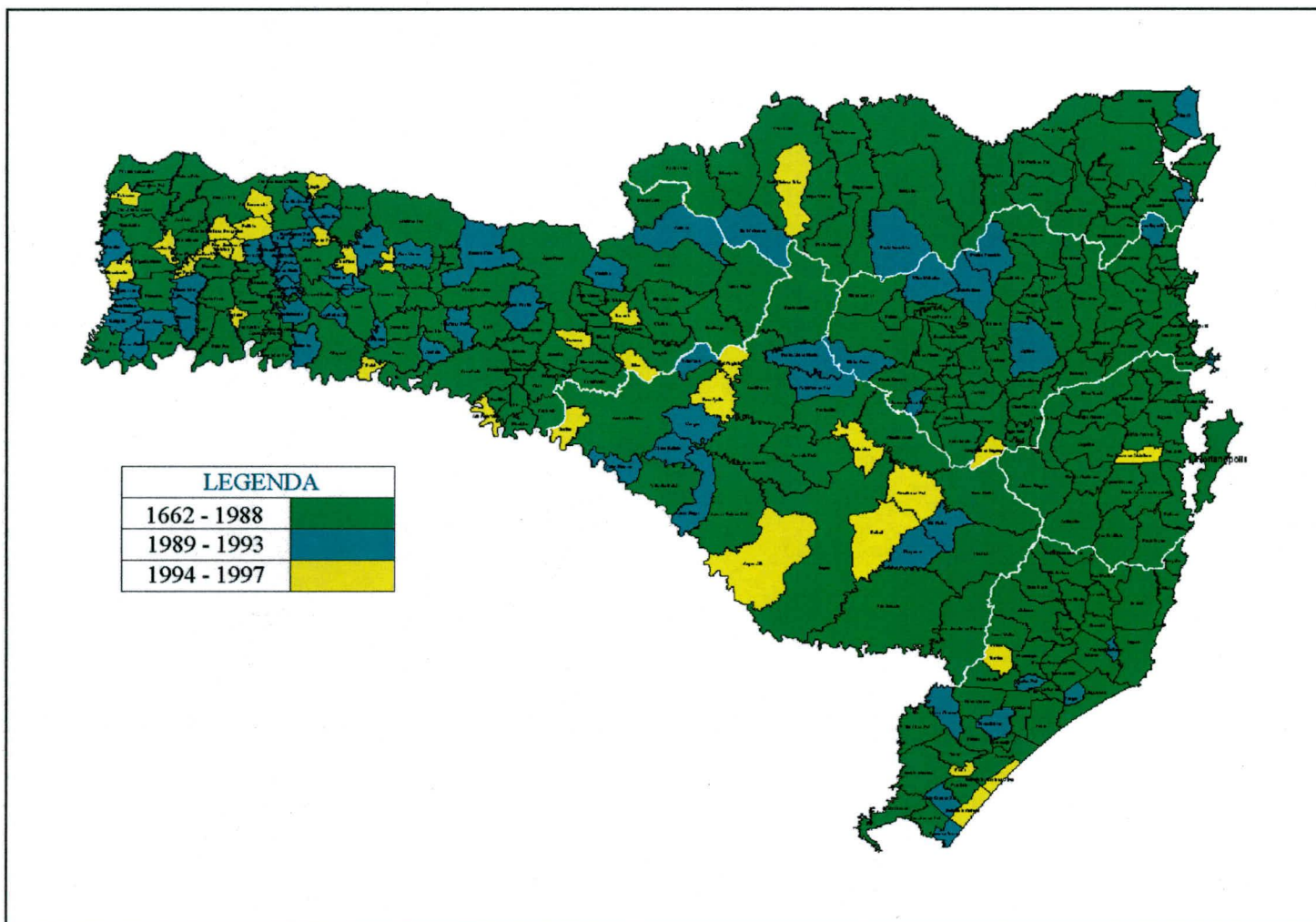


Figura 18 – Instalações de municípios em Santa catarina – 1993 e 1997

### 4.3 Comportamento das Finanças Públicas das Prefeituras em Relação à Instalação de Novos Municípios em 1997

Para identificar as repercussões financeiras decorrentes dos processos de instalação de municípios em 1997 foram divididas as prefeituras em três grupos distintos: prefeituras instaladas, prefeituras sem emancipação e prefeituras com emancipação (estes grupos encontram-se definidos na seção 3.5). A Tabela 11 apresenta a distribuição das prefeituras catarinenses segundo este critério, relacionando-o ao tamanho das prefeituras.

Tabela 11 – Categorização dos municípios quanto à relação com instalação de novos municípios em 1997 em Santa Catarina

TAMANHO	MUNICÍPIOS INSTALADOS EM 1997	MUNICÍPIOS COM EMANCIPAÇÃO EM 1997	MUNICÍPIOS SEM EMANCIPAÇÃO (* )	MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS COM INSTALAÇÕES DE 88 A 93	TOTAL DE MUNICÍPIOS
MICROPREFEITURA	31	2	34	40	107
MUITO PEQUENA	2	7	41	31	81
PEQUENA		10	27	21	58
MÉDIA		10	20		30
GRANDE		3	4	4	10
MUITO GRANDE		2	4	2	8
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>130</b>	<b>96</b>	<b>293</b>

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (1998)

(\* ) Municípios sem envolvimento com criação, incorporação, fusão ou desmembramento desde 1988

Dos 33 municípios instalados em 1997, 31 (93,94%) são micromunicípios, ou seja, possuem população abaixo de 5.000 habitantes, em flagrante desrespeito à lei que disciplina a matéria, Lei Complementar nº 135, editada dois anos antes (11/01/1995), que estabelece como população mínima estimada justamente o patamar mínimo de 5.000 habitantes. Quanto aos municípios que sofreram desmembramento observa-se que representam todas as categorias, destacando-se os muito pequenos (7) pequenos (10) e médios (10), tendo ocorrido alterações entre os tamanhos na medida em que municípios que sofrem desmembramento perdem território e população, além de poder dar origem a dois ou mais municípios (Campo Erê sofreu quatro desmembramentos, enquanto Lages e Maravilha cederam território a três novos municípios, apenas em 1997). Os municípios sem emancipação, por não possuírem qualquer relação direta com os processos de instalação de municípios ocorridos em 1989, 1990, 1993 e 1997, compõem uma situação particular capaz de servir de parâmetro para as duas outras

situações. Note-se que esta situação não abrange a totalidade dos municípios não enquadrados nas duas situações anteriores, sendo que a maior parte destes municípios excluídos é de micromunicípios (em sua maioria, criados nos anos acima referenciados), municípios muito pequenos e pequenos.

#### 4.3.1 Receita e despesa orçamentárias

A Tabela 12, mostrada a seguir, apresenta os dados referentes às despesas e receitas orçamentárias das prefeituras catarinenses, englobando o tamanho do município e o envolvimento com o processo de emancipação de municípios ocorrido em 1997. A situação dos municípios instalados aparece apenas nas categorias micromunicípios e muito pequenos, ou seja, não foram criados municípios com mais de dez mil habitantes.

Os micromunicípios instalados apresentaram em dois anos de existência – 1997 e 1998 – queda na população, elevação da receita e despesa orçamentária, diminuição da participação da receita própria na receita total e aumento da participação da despesa corrente na composição da despesa orçamentária. A população média dos municípios instalados em 1997 foi, naquele ano e no ano de 1998, quase a metade do mínimo permitido pela Lei Complementar nº 135 de 11/01/1995, apresentando valor inferior às situações com e sem desmembramento. A receita orçamentária média é também inferior às obtidas nas outras situações, fazendo-se acompanhar pela média da despesa orçamentária. A participação da receita própria na receita orçamentária apresenta média mais elevada do que os municípios que sofreram desmembramento, ficando abaixo todavia dos municípios que não sofreram desmembramento, mantendo-se no patamar geral das microprefeituras (abaixo de 4%), ou seja, extrema dependência de receitas transferidas pelos níveis superiores de governo, com o agravante de apresentar já no ano seguinte à emancipação uma diminuição na relação receita própria – receita orçamentária. Quanto à composição da despesa orçamentária, em relação às outras duas situações, verifica-se que a participação da despesa corrente está em nível inferior embora apresente aumento em 1998.

Note-se que os municípios litorâneos com perfil de balneário destacam-se de suas categorias em função de uma dinâmica econômica centrada no espaço urbano e na realização de serviços, utilizando como exemplo as prefeituras de Balneário Gaivota e Balneário Arroio do Silva, percebe-se que destacam-se das demais microprefeituras instaladas em 1997, apresentando receita orçamentária e principalmente participação da receita própria na receita orçamentária muito superiores às médias nas três situações e em toda a categoria tomada em

conjunto, conseqüentemente. Ainda mais, os resultados no tocante à receita própria alcançam o mesmo patamar de municípios grandes.

Tabela 12 – Receita e despesa orçamentárias das prefeituras catarinenses instaladas, com desmembramento e sem desmembramento, segundo o tamanho – 1996-98

TAMANHO	POPUL.	RECEITA ORÇAM.	PARTIC. REC. PROPRIA	PARTIC. REC. TRANSF.	DESPESA ORÇAM.	PARTIC. DESPESA CORREN.	RESULT. ORÇAM.	
SITUAÇÃO ANO		R\$ 1.000			R\$ 1.000		R\$ 1.000	
<b>MICROPREFEITURAS</b>								
COM DESMEMB.	1996	3.106,00	1.782,62	1,28	87,77	1.883,61	79,78	(100,99)
COM DESMEMB.	1997	2.735,50	1.561,68	1,49	94,78	1.544,00	81,21	17,68
COM DESMEMB.	1998	3.267,80	1.909,43	1,90	94,87	1.889,82	86,91	19,61
INSTALADAS	1997	2.724,81	1.443,04	2,97	93,42	1.555,18	73,69	(112,13)
INSTALADAS	1998	2.641,60	1.755,44	2,20	93,67	1.733,74	81,41	21,70
SEM DESMEMB.	1996	3.681,68	1.872,65	3,07	89,66	1.948,39	84,60	(75,74)
SEM DESMEMB.	1997	3.587,13	1.695,07	3,71	89,89	1.710,12	86,49	(15,05)
SEM DESMEMB.	1998	3.578,06	2.039,37	3,87	91,05	2.055,31	84,02	(15,94)
<b>MUITO PEQUENAS</b>								
COM DESMEMB.	1996	7.220,86	2.591,73	3,42	88,22	2.836,00	85,92	(244,27)
COM DESMEMB.	1997	6.213,00	2.468,81	5,86	84,16	2.615,35	82,63	(146,54)
COM DESMEMB.	1998	7.944,00	3.364,60	6,83	85,06	3.346,00	85,93	18,60
INSTALADAS	1997	5.515,00	1.662,01	6,42	90,97	1.838,12	77,20	(176,11)
INSTALADAS	1998	5.377,33	2.228,15	14,77	79,63	2.224,56	83,15	3,58
SEM DESMEMB.	1996	7.201,12	2.384,91	5,21	87,26	2.564,29	84,19	(179,38)
SEM DESMEMB.	1997	7.118,30	2.091,83	6,41	87,75	2.152,84	88,74	(61,01)
SEM DESMEMB.	1998	7.067,76	2.545,03	5,20	90,46	2.573,53	85,45	(28,50)
<b>PEQUENAS</b>								
COM DESMEMB.	1996	13.504,80	4.334,43	6,22	87,70	4.659,70	85,67	(325,27)
COM DESMEMB.	1997	12.141,67	3.982,70	6,86	86,69	3.870,44	89,98	112,26
COM DESMEMB.	1998	13.347,09	4.796,40	7,69	87,35	4.846,87	89,24	(50,46)
SEM DESMEMB.	1996	13.268,33	4.058,04	10,95	81,04	4.494,26	81,19	(436,23)
SEM DESMEMB.	1997	13.408,41	3.817,18	12,01	81,46	3.763,03	91,47	54,15
SEM DESMEMB.	1998	13.410,36	4.673,76	12,05	82,00	4.686,51	86,98	(12,75)
<b>MÉDIAS</b>								
COM DESMEMB.	1996	30.401,00	9.519,69	11,93	80,75	10.658,24	80,51	(1.138,55)
COM DESMEMB.	1997	26.264,40	8.373,32	11,95	77,91	7.941,92	88,12	431,40
COM DESMEMB.	1998	32.702,00	11.265,80	12,63	79,33	11.015,18	87,81	250,62
SEM DESMEMB.	1996	32.455,20	8.071,95	16,88	73,49	8.623,88	85,87	(551,93)
SEM DESMEMB.	1997	32.446,95	8.170,80	18,78	71,80	8.414,37	90,25	(243,57)
SEM DESMEMB.	1998	33.195,11	9.926,41	17,15	73,78	9.996,35	87,47	(69,94)
<b>GRANDES</b>								
COM DESMEMB.	1996	56.305,00	13.654,50	13,79	82,05	15.505,05	81,63	(1.850,56)
COM DESMEMB.	1997	52.500,67	13.101,02	15,24	78,37	12.811,08	87,09	289,94
COM DESMEMB.	1998	54.781,00	17.853,17	13,28	76,37	17.474,46	85,52	378,71
SEM DESMEMB.	1996	72.384,50	24.914,35	28,02	60,10	25.683,83	86,11	(769,48)
SEM DESMEMB.	1997	70.118,60	21.840,65	28,35	62,14	22.464,52	91,29	(623,87)
SEM DESMEMB.	1998	72.069,00	28.252,32	23,89	64,32	28.692,92	85,24	(440,59)
<b>MUITO GRANDES</b>								
COM DESMEMB.	1996	149.942,00	40.101,81	22,71	59,85	43.944,22	80,47	(3.842,41)
COM DESMEMB.	1997	145.401,00	37.299,67	26,24	62,39	37.775,27	87,60	(475,60)
COM DESMEMB.	1998	146.369,00	39.093,68	26,42	61,32	40.076,15	84,07	(982,47)
SEM DESMEMB.	1996	258.893,75	101.094,92	32,09	54,86	104.945,05	83,31	(3.850,14)
SEM DESMEMB.	1997	267.349,50	121.563,45	32,40	55,15	122.921,59	86,62	(1.358,15)
SEM DESMEMB.	1998	269.855,75	129.856,71	30,21	55,71	130.781,97	84,65	(925,27)

Fonte: 1985-1989 – Finanças Públicas Municipais – SEPLAN/SC; 1990 – Anuário Estatístico – SDE/SC; 1991-1998 – Tribunal de Contas de Santa Catarina

Nota: valores corrigidos pelo IGP- DI – base 31/12/1998.

Os municípios muito pequenos instalados em 1997, em número absoluto de dois municípios, apresentaram uma diminuição da população no ano seguinte à instalação. Porém, tiveram elevadas sua receita orçamentária, a receita própria, a despesa orçamentária e a participação da despesa corrente na despesa orçamentária. Em relação às situações de prefeituras que sofreram desmembramento e àquelas sem desmembramento, verifica-se que os municípios muito pequenos instalados em 1997 possuem média populacional menor que as outras duas situações, assim como sua receita orçamentária. A participação da receita própria na receita orçamentária é menor em 1997, todavia eleva-se no ano seguinte, sendo muito superior ao ano anterior e às duas outras situações. A participação da despesa corrente na composição da despesa orçamentária é inferior às demais situações, havendo, proporcionalmente, um volume maior de recursos para investimentos.

Com relação aos micromunicípios, em número de dois, que sofreram desmembramentos, vê-se que apresentam médias inferiores aos municípios sem desmembramento nas variáveis representadas na tabela em todos os anos, com exceção das receitas de transferências, o que também é significativo. No ano de 1997, particularmente, esses municípios apresentaram, em média, um desempenho inferior aos obtidos em 1996 e 1998.

Os municípios muito pequenos que sofreram desmembramento (em número de 7) apresentam também em 1997 os valores mais baixos nas variáveis selecionadas, embora indiquem sinais de recuperação em 1998. Relacionando-os às prefeituras que não sofreram emancipação, verifica-se que possuem médias predominantemente mais baixas apenas em 1997.

Considerando as 34 prefeituras que sofreram desmembramento sem diferenciá-las pelo tamanho, verifica-se que em 28 prefeituras (82,35%) a receita orçamentária foi menor em 1997, passando essa proporção para 50% em 1998 com relação a 1996. Comportamento semelhante e superior é encontrado quando examina-se a receita de transferência, ocorrendo diminuição em 30 prefeituras (88,23%) de 1996 para 1997, com alteração do perfil em 1998 quando 21 prefeituras (61,76 %) apresentaram aumento da receita de transferências em relação ao ano de 1996.

A Figura 19, apresentada a seguir, compara, no que concerne à receita orçamentária, as situações dos micromunicípios e dos muito pequenos municípios quanto aos processos de emancipação nos anos de 1996, 1997 e 1998. Nota-se a retração em 1997 com elevação em 1998 e a existência de patamares bem definidos entre os tamanhos nas prefeituras já existentes.

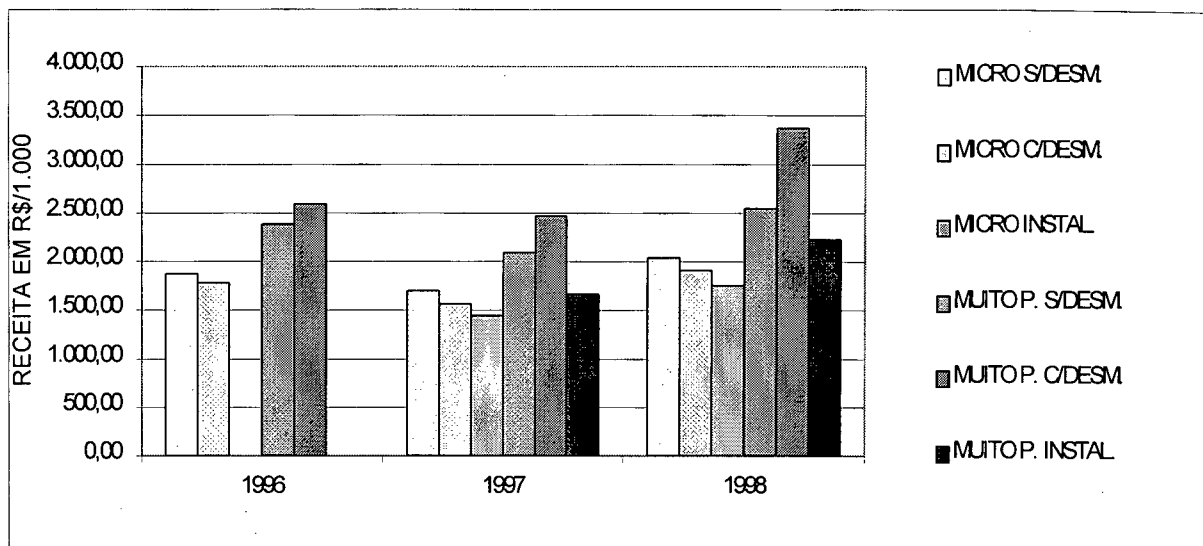


Figura 19 – Receita orçamentária média de microprefeituras e muito pequenas prefeituras, segundo a situação, em 1996, 1997 e 1998

A figura 20, demonstra a participação da receita própria na receita orçamentária, destacando-se a elevada participação da receita própria nos municípios muito pequenos instalados (promovida pelo Município de Balneário Arroio do Silva, que em 1998 passou para esta categoria e apresentou desempenho muito diferenciado, aproximadamente 29% em 1998 e 26% em 1997, refletindo diretamente na média da categoria devido ao pequeno número de instalados – 3 municípios). Observa-se nesta variável também a diferenciação entre as categorias de prefeituras, mais unívoca do que as diferenças entre situações de prefeituras quanto à instalação de municípios.

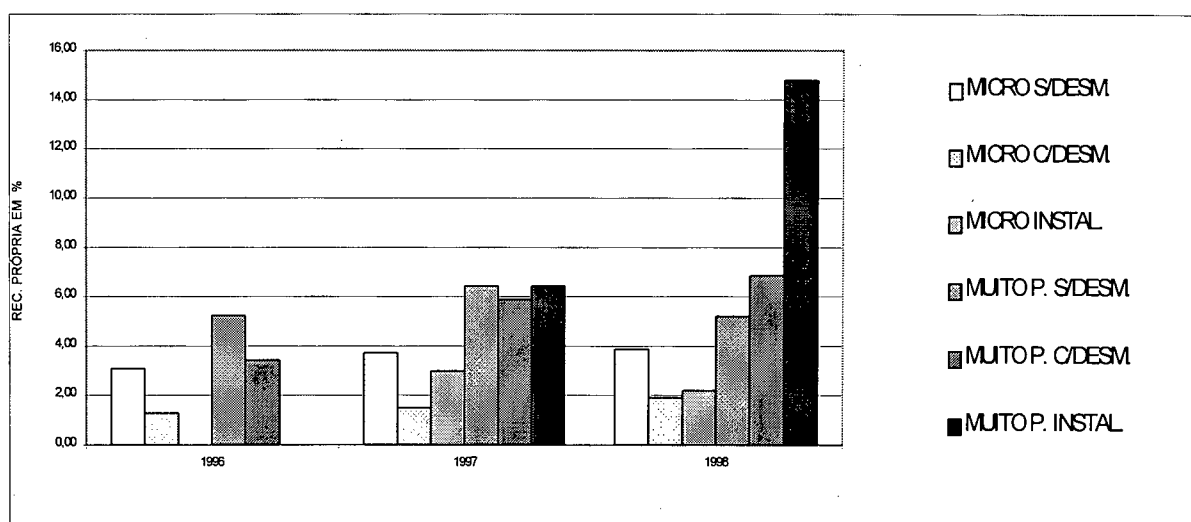


Figura 20 – Participação média da receita própria de microprefeituras segundo a situação em 1996, 1997 e 1998

A Figura 21 isola a variável despesa corrente, demonstrando a semelhança entre os tamanhos e situações de prefeituras nos três anos apresentados. Vê-se a elevação da participação da despesa corrente dos municípios instalados já em 1998 para alcançar o patamar das demais, indicando um padrão de gastos que não se altera com a situação ou com o tamanho da prefeitura.

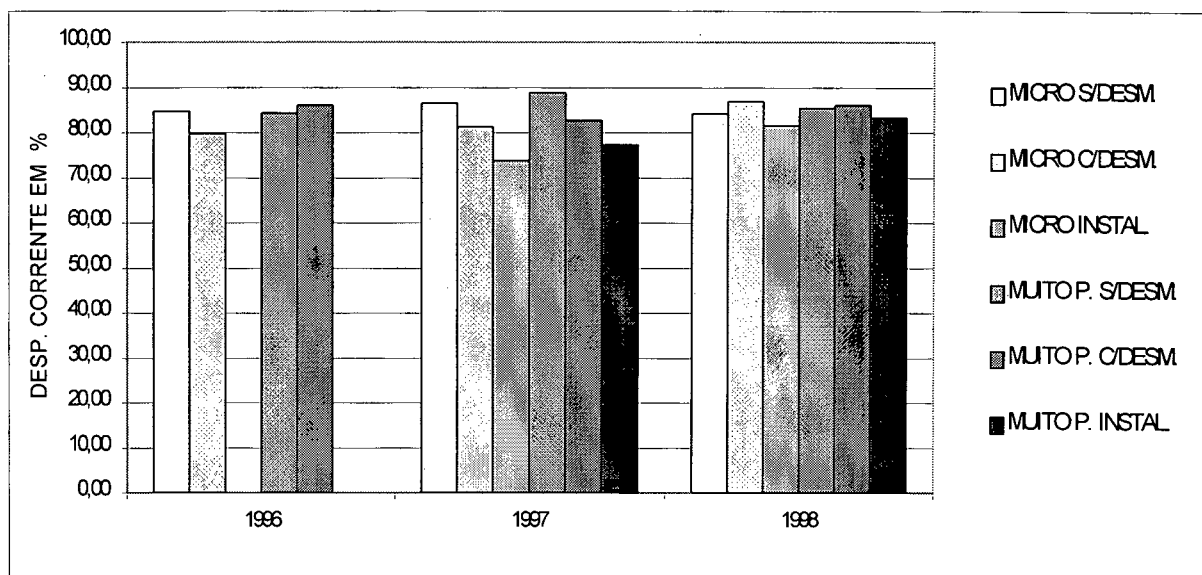


Figura 21 – Participação média da despesa corrente na despesa orçamentária de microprefeituras e muito pequenas prefeituras segundo a situação em 1996, 1997 e 1998

Quanto às receitas de transferências, identifica-se a elevação de sua participação no ano de 1997, quando ocorreu instalação de prefeituras, principalmente para os micromunicípios, permanecendo no mesmo patamar em 1998, como pode ser visto na Figura 22, a seguir. Os municípios muito pequenos não apresentam elevação em 1997, o que vai ocorrer em 1998, contrastando com os instalados em decorrência da existência de um *out-lier* (o Município de Balneário Arroio do Silva, já indicado anteriormente).

Nas demais categorias de municípios – pequenos, médios, grandes e muito grandes – não ocorreu instalação de municípios, embora tenham sofrido desmembramentos, motivo pelo qual ensejam também a análise e interpretação das informações.

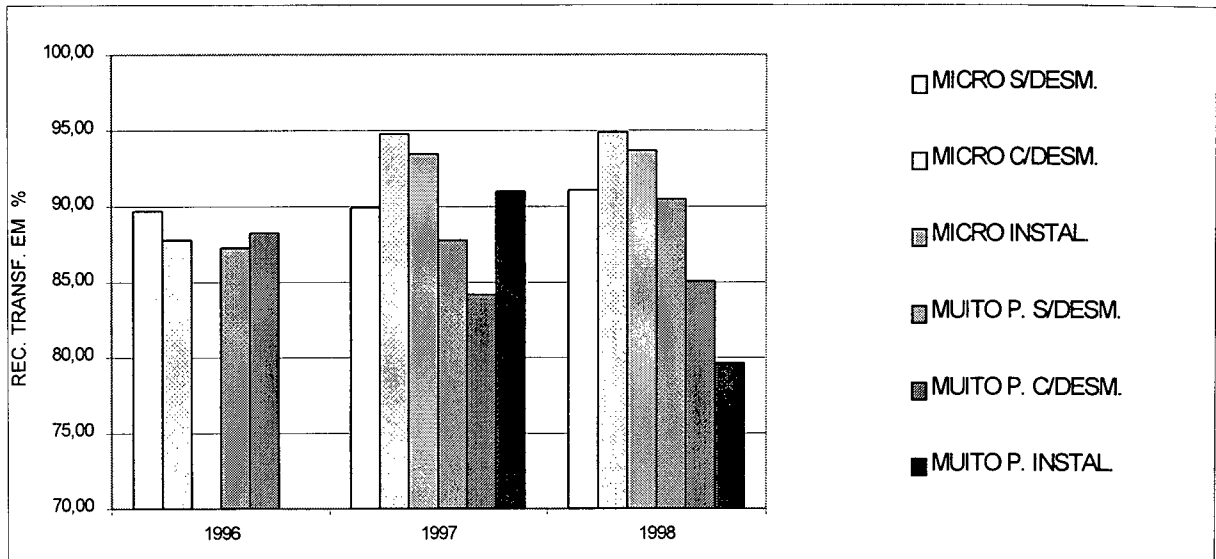


Figura 22 – Participação média da receita de transferências de microprefeituras e muito pequenas prefeituras segundo a situação em 1996, 1997 e 1998

A receita orçamentária destas categorias de municípios apresenta declínio no ano de 1997 e retomada do crescimento em 1998. As diferenças entre tamanhos de prefeituras são mais evidentes do que entre as situações quanto ao desmembramento, com exceção nas prefeituras grandes e muito grandes, quando salientam os valores obtidos pelas prefeituras sem desmembramento, conforme visualiza-se na Figura 23, a seguir.

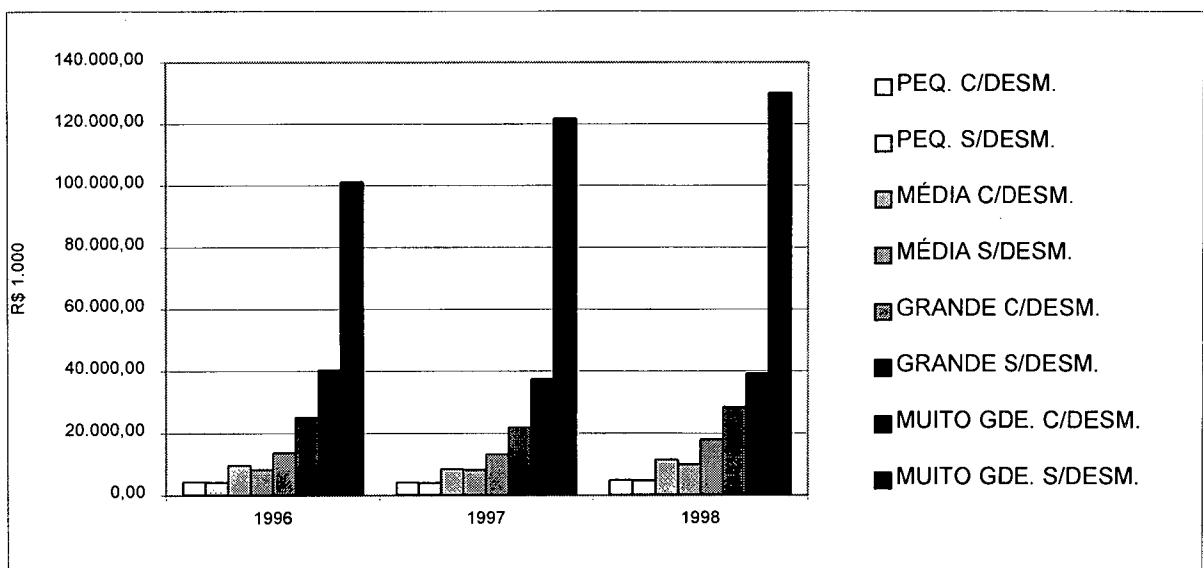


Figura 23 – Receita orçamentária de prefeituras segundo o tamanho e a situação em relação à emancipação de municípios – 1996-98



As receitas próprias alcançam uma participação maior nas prefeituras sem desmembramento em todos os tamanhos de prefeituras. O ano de 1997 não apresenta retração na participação de recursos próprios, e observa-se inclusive elevação em algumas categorias, o que pode ser verificado na Figura 24.

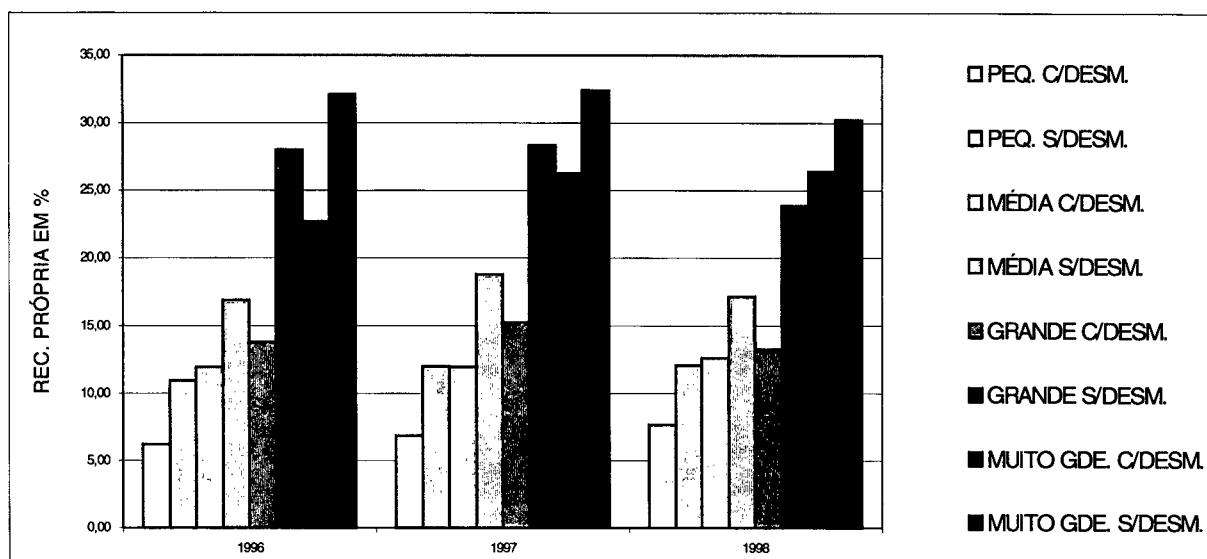


Figura 24 – Receita própria de prefeituras segundo o tamanho e a situação em relação à emancipação de municípios – 1996-98

As receitas de transferências, conforme depreende-se da Figura 25, apresentam-se menor nas prefeituras sem emancipação e com maior tamanho.

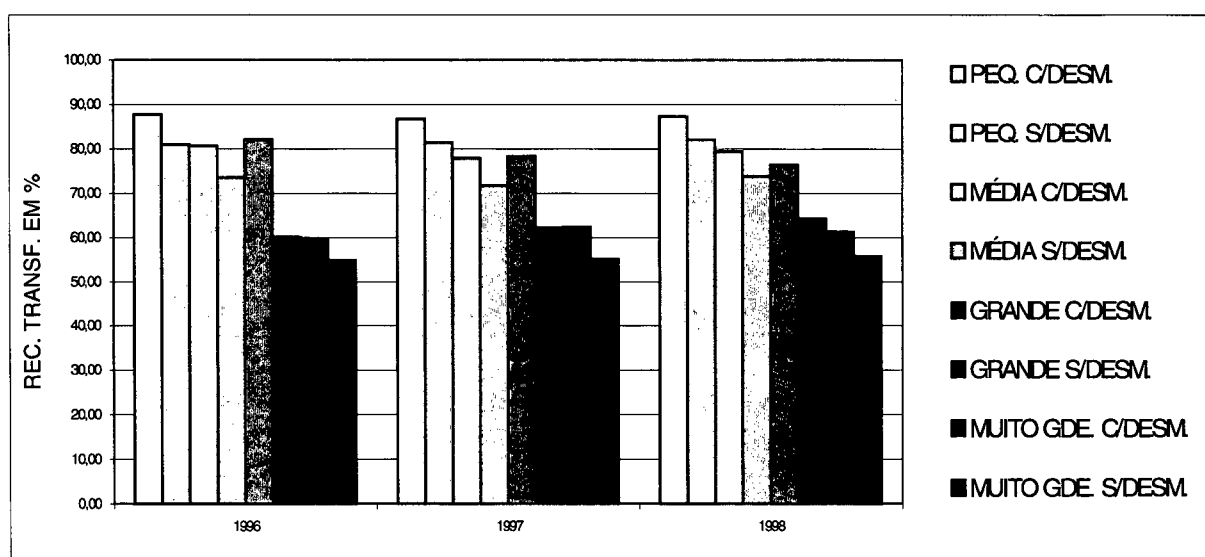


Figura 25 – Receita transferida de prefeituras segundo o tamanho e a situação em relação à emancipação de municípios – 1996-98

A despesa corrente foi maior em 1997 para todas as categorias e situações de prefeituras, mantendo-se em 1998 em patamar superior a 1996. Em 1996 e 1997 a participação da despesa corrente foi superior nas prefeituras sem desmembramento, com exceção das pequenas prefeituras em 1996 e das muito grandes em 1998, conforme verifica-se na Figura 26.

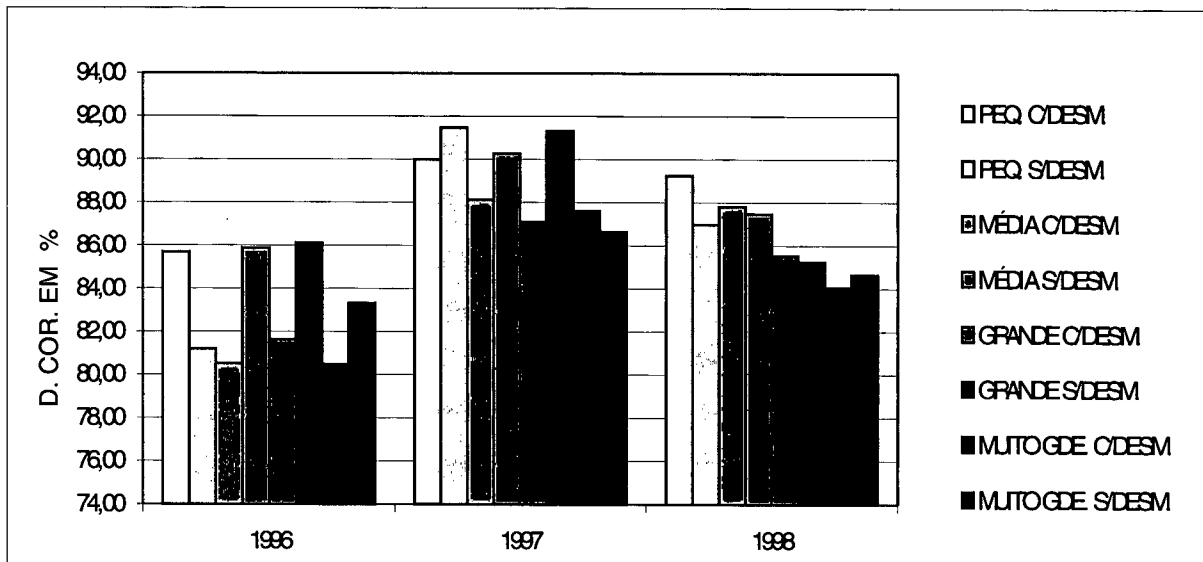


Figura 26 – Despesa Corrente de prefeituras segundo o tamanho e a situação em relação à emancipação de municípios – 1996-98

#### 4.3.2 Receita de transferências intergovernamentais

A Tabela 13 apresenta as informações selecionadas sobre a receita de transferência dos municípios catarinenses, segundo sua situação quanto à instalação de novos municípios em 1997 e segundo seu tamanho. Na composição da receita de transferências são destacadas a participação do FPM e do ICMS, responsáveis diretos por grande parcela dos recursos transferidos pela União e Estado, respectivamente.

A receita de transferência dos micromunicípios instalados em 1997 é, em valores monetários, inferior às duas outras situações. Isso também é verdadeiro para os municípios muito pequenos instalados em 1997. O principal componente das receitas de transferências são as transferências da União, com participação variando entre 66% e 51% nas duas categorias de municípios instalados, em relação inversa ao tamanho do município. As transferências do Estado situam-se, em relação direta com o tamanho do município instalado, entre 30 e 40% das transferências orçamentárias. As transferências negociadas alcançam

pequena participação no âmbito das receitas de transferências de microprefeituras e muito pequenas prefeituras catarinenses instaladas em 1997.

Tabela 13 – Receita de transferências média das prefeituras segundo a situação quanto às instalações de 1997 e segundo o tamanho –1996-98

TAMANHO	ANO	RECEITA TRANSF. R\$ 1.000	T. UNIÃO SOBRE T. TOTAL	FPM SOBRE T. UNIÃO	T. EST. SOBRE T. TOTAL	ICMS SOBRE T. EST.	T. NEG. SOBRE T. TOTAL	FUNDEF
<b>MICROMUNICÍPIOS</b>								
COM DESMEMB.	1996	1.559,08	59,06	91,85	40,94	87,39	0,00	0,00
COM DESMEMB.	1997	1.468,71	60,17	94,98	36,60	95,23	3,23	0,00
COM DESMEMB.	1998	1.842,10	61,13	90,78	31,90	82,15	3,61	3,36
INSTALADAS	1997	1.336,69	65,61	94,72	31,93	94,37	2,46	0,00
INSTALADAS	1998	1.692,08	61,89	89,80	30,12	75,81	3,12	4,86
SEM DESMEMB.	1996	1.671,17	55,61	91,93	39,01	85,96	5,38	0,00
SEM DESMEMB.	1997	1.500,14	59,28	93,74	35,18	86,46	5,54	0,00
SEM DESMEMB.	1998	1.879,69	57,28	89,20	32,85	75,33	5,41	4,46
<b>MUITO PEQUENO</b>								
COM DESMEMB.	1996	2.230,04	54,15	84,79	39,41	84,53	6,43	0,00
COM DESMEMB.	1997	1.983,81	58,16	93,66	37,24	87,22	4,60	0,00
COM DESMEMB.	1998	3.007,46	55,61	88,36	37,90	65,14	0,00	6,50
INSTALADAS	1997	1.499,05	57,62	83,40	38,00	97,61	4,38	0,00
INSTALADAS	1998	1.980,47	51,22	90,40	39,90	56,09	0,91	7,98
SEM DESMEMB.	1996	2.066,31	49,54	90,18	41,51	86,82	8,95	0,00
SEM DESMEMB.	1997	1.798,78	53,72	92,60	40,36	88,38	5,92	0,00
SEM DESMEMB.	1998	2.483,64	46,25	87,73	38,43	65,79	7,77	7,55
<b>PEQUENO</b>								
COM DESMEMB.	1996	3.787,61	49,66	92,38	45,61	90,70	4,73	0,00
COM DESMEMB.	1997	3.407,85	56,48	92,59	39,68	90,02	3,85	0,00
COM DESMEMB.	1998	4.511,97	50,73	91,48	38,33	70,90	3,70	7,24
SEM DESMEMB.	1996	3.180,91	48,74	89,91	43,88	83,56	7,38	0,00
SEM DESMEMB.	1997	2.967,09	51,23	92,96	44,31	85,17	4,46	0,00
SEM DESMEMB.	1998	4.192,24	40,99	90,15	42,56	60,28	5,85	10,60
<b>MEDIO</b>								
COM DESMEMB.	1996	7.617,15	38,92	84,66	51,90	80,64	9,18	0,00
COM DESMEMB.	1997	6.394,31	47,32	84,46	48,70	80,48	3,98	0,00
COM DESMEMB.	1998	9.881,13	37,93	82,02	48,93	59,10	2,44	10,71
SEM DESMEMB.	1996	5.813,50	43,36	89,31	51,12	83,53	5,52	0,00
SEM DESMEMB.	1997	5.645,42	44,66	89,71	51,56	80,29	3,78	0,00
SEM DESMEMB.	1998	8.209,87	36,63	82,90	49,86	62,43	2,54	10,97
<b>GRANDE</b>								
COM DESMEMB.	1996	11.184,88	38,73	86,11	59,82	78,26	1,45	0,00
COM DESMEMB.	1997	10.230,27	40,55	90,36	58,70	82,35	0,75	0,00
COM DESMEMB.	1998	15.760,21	34,00	80,91	52,86	65,42	2,37	10,78
SEM DESMEMB.	1996	14.477,23	35,28	83,11	56,15	83,25	8,57	0,00
SEM DESMEMB.	1997	13.168,08	36,53	84,18	59,05	81,56	4,43	0,00
SEM DESMEMB.	1998	18.375,74	27,85	82,13	54,82	60,43	3,78	13,55
<b>MUITO GRANDE</b>								
COM DESMEMB.	1996	23.589,64	31,55	88,62	47,30	86,77	21,15	0,00
COM DESMEMB.	1997	23.165,92	28,39	83,61	50,22	89,77	21,39	0,00
COM DESMEMB.	1998	29.041,89	30,06	87,23	52,74	67,83	6,48	10,72
SEM DESMEMB.	1996	54.377,40	29,98	59,37	66,47	83,64	3,55	0,00
SEM DESMEMB.	1997	55.639,73	27,86	65,09	71,04	83,00	1,10	0,00
SEM DESMEMB.	1998	86.571,97	19,20	67,11	60,35	62,50	8,99	11,46

Fonte: TCE/SC – dados informatizados dos balanços anuais de prefeituras (1991-1998)

Os municípios que sofreram desmembramento apresentam receita de transferência inferior em 1997 em todos os tamanhos de prefeituras, sendo, ainda assim, superior à verificada nas prefeituras sem desmembramento até os grandes municípios, onde passa a

prevalecer, assim como nos muito grandes, os municípios sem emancipação. Desde já é importante assinalar que os municípios sem emancipação também apresentam queda no montante de receitas de transferências no ano de 1997 em relação a 1996, havendo elevação em 1998 para todas as situações e categorias.

A Figura 27 demonstra o comportamento da receita de transferência nos municípios com menos de vinte mil habitantes, abrangendo as categorias com instalação de municípios. Visualiza-se diferenciação de valores significativa das pequenas prefeituras para as microprefeituras e muito pequenas, não havendo entre estas patamares tão claros. Tal diferenciação cresce exponencialmente quando incluem-se os municípios grandes e muito grandes, notando-se também clara diferenciação entre os tamanhos de prefeituras. Conforme apontado na fundamentação teórica (seção 2.3) esta diferenciação decorre dos critérios de rateio do FPM, que partem de uma faixa inicial que abrange todos os municípios com 10.188 habitantes e seguem classificando os municípios até 156.216 habitantes. Municípios do interior com número de habitantes superior a este partilham 3,6% do total do FPM, assim como 10% são partilhados entre as capitais em razão proporcional à população.

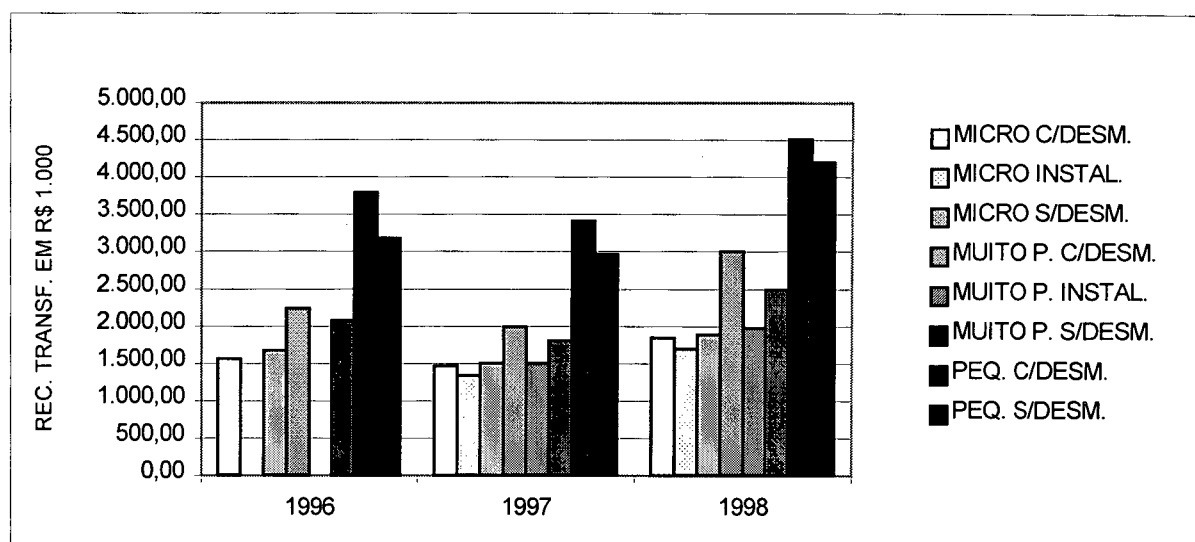


Figura 27 – Receita de transferências de municípios catarinenses com até 20 mil habitantes segundo a situação quanto à instalação – 1996-98

Na Figura 28, a seguir, destaca-se a participação das transferências da União sobre a receita de transferência dos municípios catarinenses segundo a situação de instalação e o tamanho dos municípios. Visualiza-se a correlação inversa já aventada entre tamanho e transferência da União e a elevação dessa participação média em 1997 para 5 categorias de municípios, excetuando-se os municípios muito grandes.

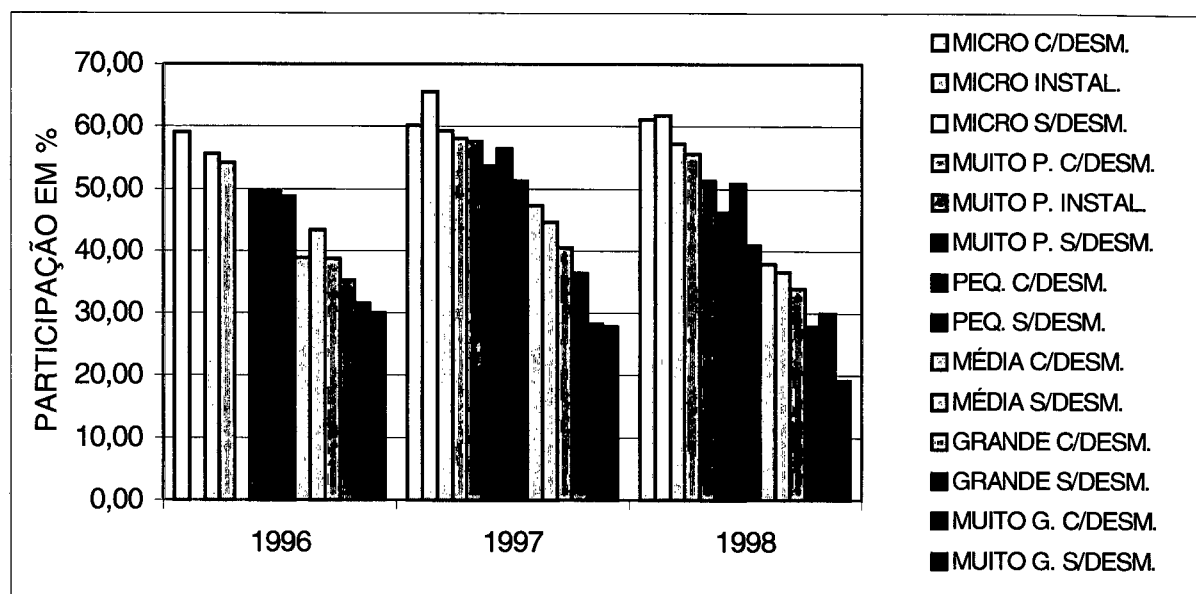


Figura 28 – Participação das transferências da União na receita de transferências de municípios catarinenses segundo a situação quanto à instalação e o tamanho – 1996-98

Na Figura 29, demonstra-se a participação das transferências de recursos do estado para os municípios, evidenciando uma correlação positiva com o tamanho de prefeitura, assim como a retração que ocorre em 1998, por conta do início de vigência do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), vinculado à cota-parte do ICMS.

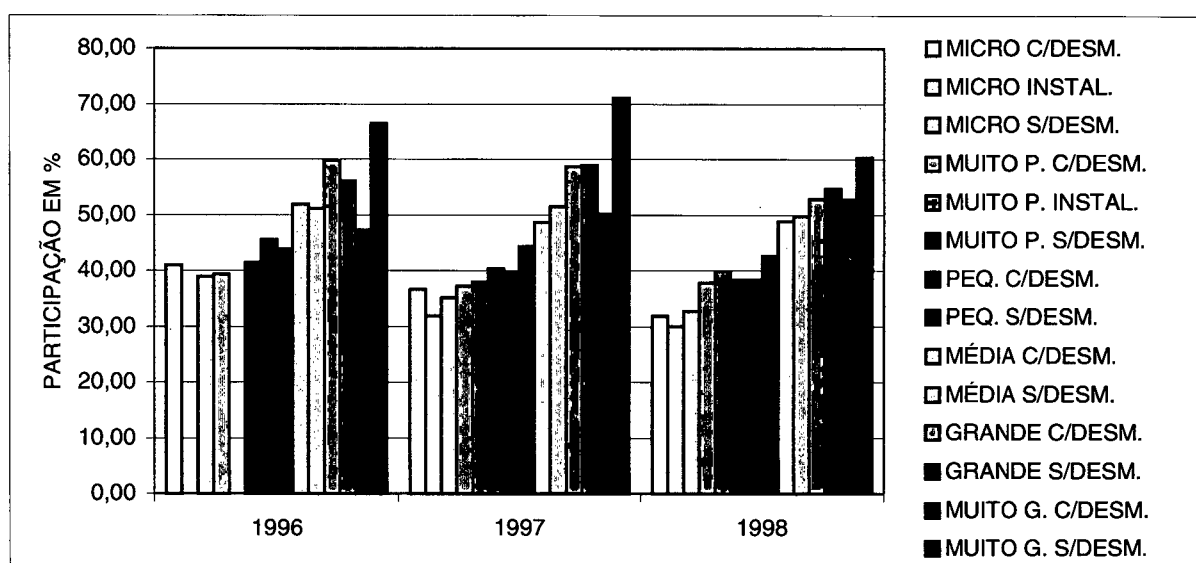


Figura 29 – Participação das transferências do Estado na receita de transferências de municípios catarinenses segundo a situação quanto à instalação e o tamanho – 1996-98

#### 4.3.3 Receita orçamentária e receita própria per capita

A receita orçamentária *per capita* foi utilizada para indicar qual a receita média da prefeitura para cada habitante, ou seja, para indicar quanto a prefeitura pode gastar para cada habitante. Em Santa Catarina cada habitante de micromunicípios pode receber até R\$ 632,00 de obras e serviços de sua prefeitura por ano. Praticamente o dobro do que cada cidadão de um município muito grande pode esperar que seja aplicado por sua prefeitura.

A Tabela 14 apresenta a receita orçamentária *per capita* média por categoria de municípios no período estudado. Naturalmente, como um componente da situação financeira do município, acompanha as tendências gerais da receita orçamentária dos municípios catarinenses, apresentando elevações e quedas no período documentado, com pico em 1986, que só volta a ser alcançado com o novo patamar estabelecido a partir de 1995. Em 1988 e 1989 há a maior inflexão, que volta a ocorrer em nível menos acentuado entre 1992 e 1993.

Na Figura 30 é demonstrada a evolução da receita orçamentária *per capita* média das prefeituras catarinenses segundo o tamanho do município. Percebe-se a diferenciação dos micromunicípios para os demais, bem como as oscilações presentes durante todo o período, e o nível mais elevado a partir de 1995, com uma leve queda em 1997.

Tabela 14 – Receita *per capita* média das prefeituras catarinenses – 1985-98

ANO	RECEITA PER CAPITA EM R\$					
	MICRO-MUNICÍPIOS	MUITO PEQUENOS	MUNIC. PEQUENOS	MUNIC. MÉDIOS	MUNIC. GRANDES	MUITO GRANDES
1985	212,43	122,27	106,76	98,29	99,68	109,07
1986	430,73	256,69	223,06	205,63	200,32	215,58
1987	254,69	145,87	126,05	118,11	117,63	119,81
1988	133,39	77,57	65,65	59,68	58,48	65,23
1989	127,70	75,88	60,81	57,98	58,68	63,36
1990	251,65	148,15	134,53	123,90	139,56	151,85
1991	210,74	129,33	124,42	111,26	126,16	139,86
1992	179,16	111,93	98,75	86,22	86,40	107,17
1993	146,09	86,13	77,46	68,37	66,67	83,37
1994	316,48	190,80	165,70	149,01	152,54	181,07
1995	534,38	328,78	293,61	272,73	272,36	298,61
1996	553,62	349,88	312,34	276,15	296,98	344,18
1997	525,02	320,58	291,39	272,73	291,26	349,11
1998	632,95	385,92	348,41	318,09	355,67	390,32

Fonte: TCE/SC – dados informatizados dos balanços anuais de prefeituras (1991-1998)

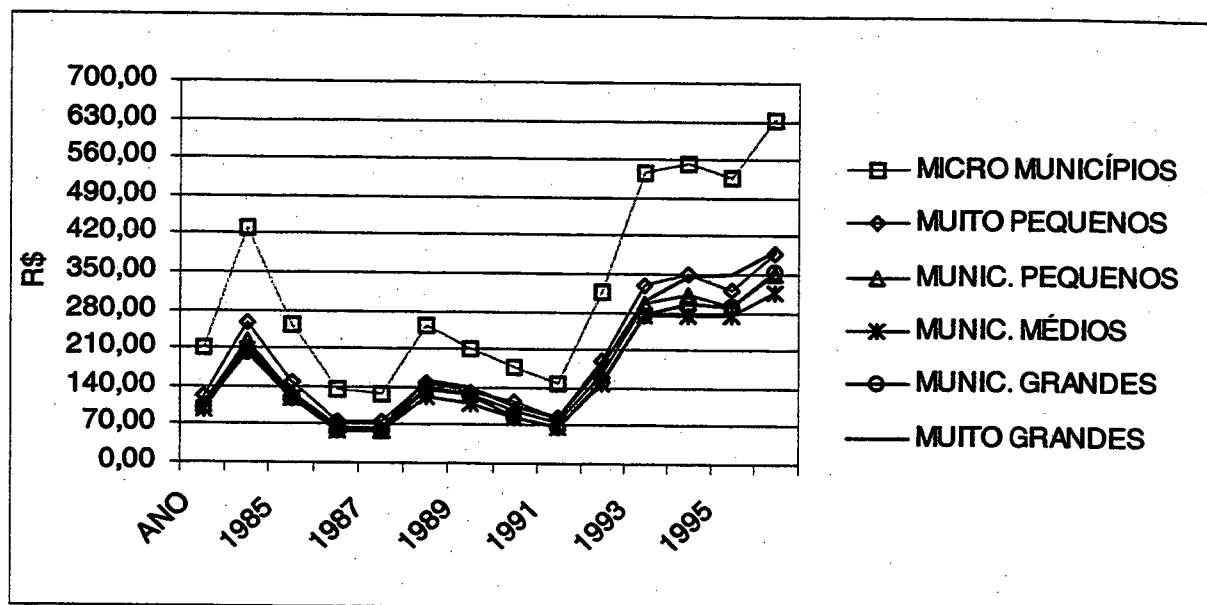


Figura 30 – Receita orçamentária *per capita* média das prefeituras catarinenses – 1985-98

Para identificar a força da associação entre tamanho de município e receita orçamentária *per capita*, aplicou-se o coeficiente  $r$  de Pearson, dada a linearidade da associação (Figura 31). O resultado indicou a existência de uma fraca associação negativa ( $r = -0,1259$ ), a um nível de significância de 5%.

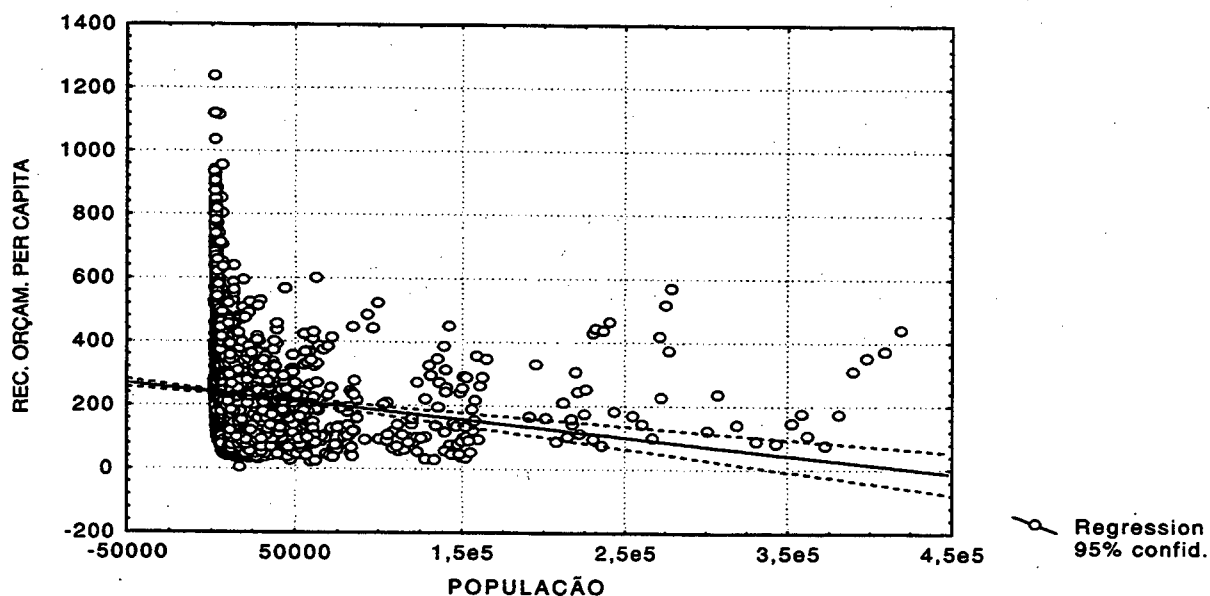


Figura 31 – Associação entre população e receita orçamentária *per capita*

A receita própria *per capita* mensura quanto cada prefeitura arrecadou por habitante, servindo como um indicador de seu esforço fiscal. A literatura pesquisada enfatiza este aspecto do sistema tributário como mecanismo de manter ativo o espírito de cidadania fiscal (OATES, 1999; COSSÍO, 1998).

Os resultados obtidos na pesquisa são apresentados na Tabela 15, que contém a série histórica de 1985 a 1996, separando os municípios por tamanho. Registra-se uma ordem crescente entre tamanho de município e receita própria *per capita*, embora na análise da correlação o coeficiente *r* indique haver uma fraca associação positiva (0,238 para um *p* abaixo de 0,05). Os valores encontrados no ano de 1998 são os mais elevados da série, denotando franco crescimento.

A Figura 32 permite que seja visualizada a inversão de comportamento em relação à receita orçamentária *per capita*. São os municípios maiores que mais arrecadam tributariamente por habitante. Dos aproximadamente R\$400,00 obtidos como receita orçamentária em 1998, em torno de R\$110,00 são de responsabilidade das prefeituras muito grandes. Essa relação nos micromunicípios em 1998 é de R\$18,33 arrecadados pela prefeitura contra R\$632,95 de receita orçamentária. Em 1985, a arrecadação própria média por habitante era de R\$3,35 contra uma receita orçamentária média por habitante de aproximadamente R\$212,00.

Tabela 15 – Receita própria *per capita* média das prefeituras catarinenses – 1985-98

ANO	RECEITA PRÓPRIA PER CAPITA EM R\$					
	MICRO-MUNICÍPIOS	MUITO PEQUENOS	MUNICÍPIOS PEQUENOS	MUNICÍPIOS MÉDIOS	MUNICÍPIOS GRANDES	MUITO GRANDES
1985	3,35	5,86	6,61	11,30	12,86	22,74
1986	6,86	11,79	12,97	20,34	18,66	43,93
1987	4,49	5,96	6,23	11,02	9,86	20,73
1988	1,96	2,43	2,78	4,99	4,68	12,50
1989	2,70	2,86	3,02	5,18	4,62	13,07
1990	11,02	8,39	8,29	15,73	16,06	43,67
1991	10,46	8,66	10,83	20,50	16,64	40,60
1992	5,38	4,86	6,19	10,49	9,19	26,15
1993	3,79	2,60	4,43	6,42	5,50	15,62
1994	9,57	8,28	11,36	19,04	17,71	41,52
1995	25,28	20,52	31,62	50,59	51,28	86,90
1996	16,30	26,67	29,28	41,23	68,34	95,20
1997	16,87	29,32	31,04	46,48	70,68	110,46
1998	18,33	32,55	37,45	51,31	76,81	111,13

Fonte: TCE/SC – dados informatizados dos balanços anuais de prefeituras (1991-1998)



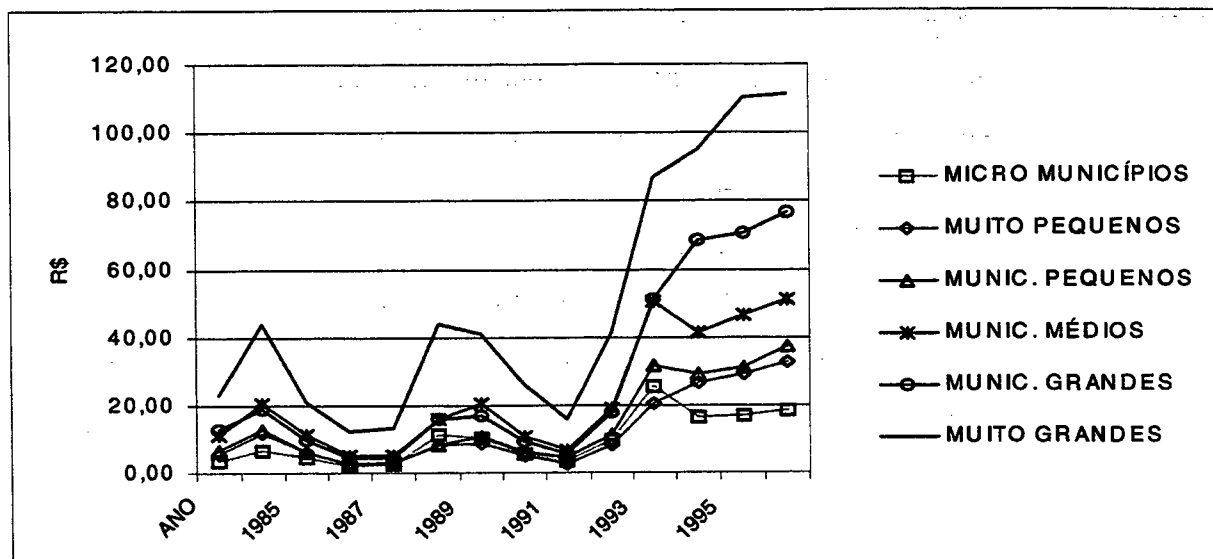


Figura 32 – Receita própria *per capita* das prefeituras catarinenses – 1985-98

Identificado o quadro geral da evolução da arrecadação *per capita* das prefeituras, faz-se necessário analisar o comportamento dos municípios instalados em 1997, assim como dos municípios que passaram por desmembramentos e dos que, desde 1988, não sofreram desmembramento.

Nos micromunicípios instalados, a receita orçamentária *per capita* é superior às demais nos anos de 1997 e 1998, enquanto a receita própria *per capita* é menor que a dos municípios sem desmembramento e é maior do que a dos municípios que sofreram desmembramento.

Os micromunicípios sem desmembramento e com desmembramento apresentam queda na receita orçamentária *per capita* em 1997, enquanto na receita própria *per capita* isso não ocorre.

Nos municípios muito pequenos, as prefeituras instaladas apresentam receita orçamentária e própria *per capita* superior aos municípios sem emancipação e inferior aos municípios com desmembramento, o que pode ser explicado pela perda de população sem alteração da faixa do FPM. Nesta categoria de municípios aqueles sem emancipação sofreram queda da receita orçamentária *per capita* em 1997, não sendo seguida pelas demais situações.

Tomando-se as demais categorias nas situações com e sem desmembramento, dado não ter havido instalação de municípios nestas categorias, verifica-se que quanto à receita orçamentária e própria *per capita* não houve um movimento nítido de queda em 1997 e sim de elevação em 1998.

Tabela 16 – Receita per capita média das prefeituras catarinenses segundo o tamanho e a relação com instalação de municípios – 1985-98

TAMANHO	MUNICÍPIOS SEM EMANCIPAÇÃO			COM EMANCIPAÇÃO EM 1997			EMANCIPADOS EM 1997		
	POPUL	REC. TOTAL	REC. PRÓPRIA	POPUL	REC. TOTAL	REC. PRÓPRIA	POPUL	REC. TOTAL	REC. PRÓPRIA
ANO		PER CAPITA	PER CAPITA		PER CAPITA	PER CAPITA		PER CAPITA	PER CAPITA
<b>MICROMUNICÍPIOS</b>									
1996	3.682	534,01	15,59	3.106	575,30	7,32			
1997	3.587	494,79	17,25	3.311	572,63	8,58	2.725	563,60	13,73
1998	3.578	595,28	23,38	3.268	602,31	10,93	2.642	698,66	13,87
<b>MUITO PEQUENAS</b>									
1996	7.201	333,30	17,05	7.221	357,19	13,12			
1997	7.118	296,72	19,25	8.082	418,22	27,20	5.515	302,77	22,16
1998	7.068	364,44	18,56	7.944	428,94	34,87	5.377	416,33	66,85
<b>PEQUENAS</b>									
1996	13.268	305,04	36,01	13.505	322,56	19,74			
1997	13.408	282,02	36,93	13.403	329,36	22,62			
1998	13.410	346,72	46,93	13.347	368,40	28,25			
<b>MÉDIAS</b>									
1996	32.455	258,84	44,79	30.401	306,82	37,22			
1997	32.447	260,34	50,33	32.958	318,33	39,85			
1998	33.195	309,25	55,62	32.702	347,13	47,31			
<b>GRANDES</b>									
1996	72.385	343,40	105,60	56.305	240,05	32,87			
1997	70.119	307,96	95,13	54.227	246,17	36,58			
1998	72.069	388,77	104,63	54.781	324,89	42,19			
<b>MUITO GRANDES</b>									
1996	258.894	391,28	128,21	149.942	267,27	61,53			
1997	267.350	455,78	152,89	145.401	256,57	67,24			
1998	269.856	482,04	151,05	146.369	266,11	71,56			

Fonte: TCE/SC – dados informatizados dos balanços anuais de prefeituras (1991-1998)

A Figura 33 demonstra a receita orçamentária *per capita* em todas as categorias e situações de municípios, enquanto a Figura 34 apresenta a receita orçamentária própria *per capita* por tamanho de município e por situação quanto ao desmembramento. A visualização pareada das figuras é importante para reforçar a diferenciação entre esses dois indicadores do comportamento das receitas. Na receita própria *per capita* os municípios sem desmembramento registram valores superiores aos com desmembramento, o que não ocorre com a receita orçamentária *per capita*.

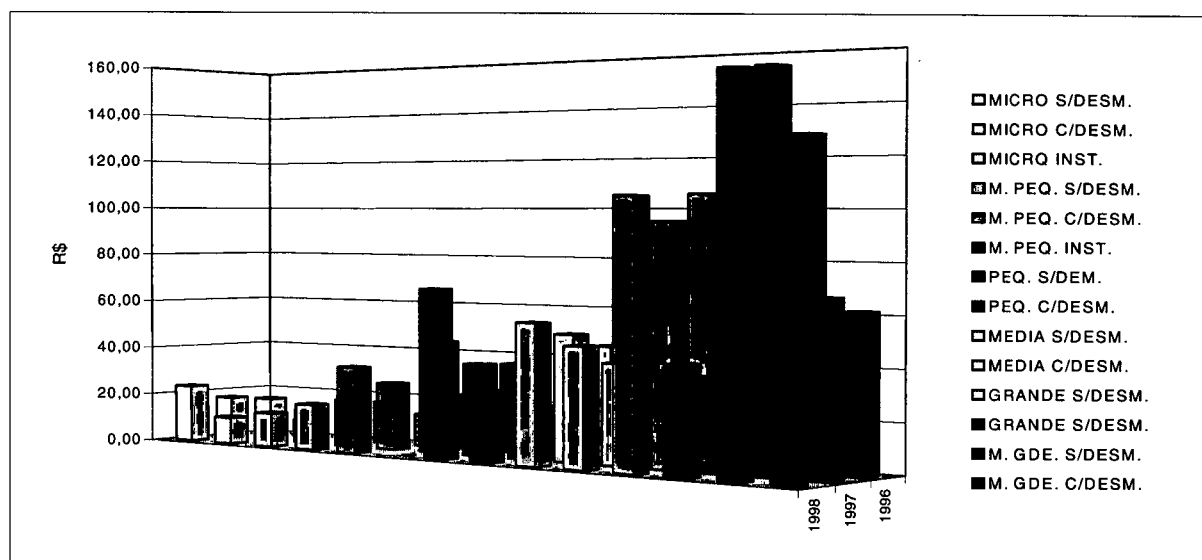


Figura 33 – Receita *per capita* média das prefeituras catarinenses segundo o tamanho e relação com instalação de municípios – 1996-98

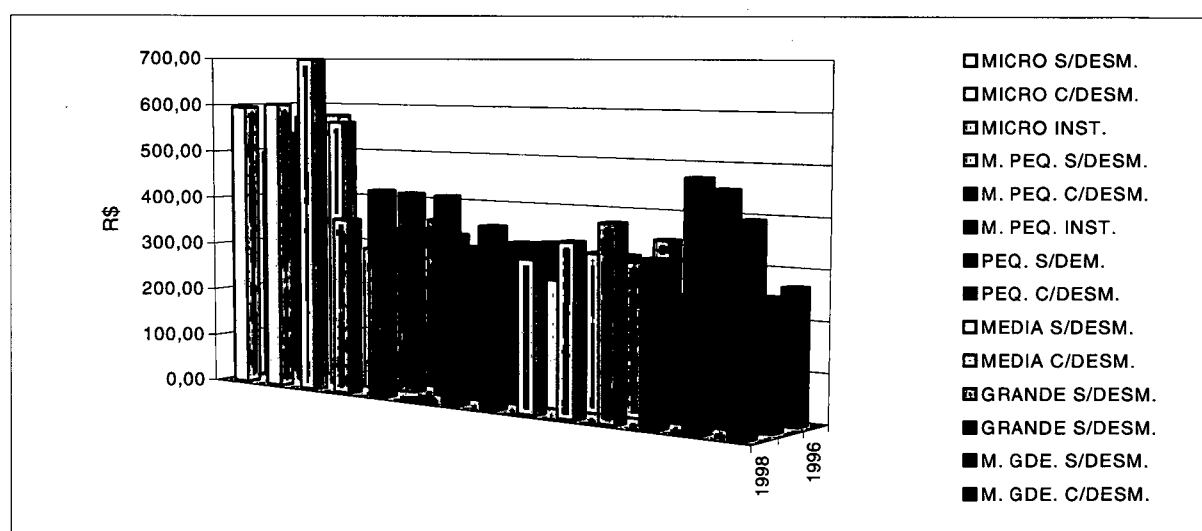


Figura 34 – Receita *per capita* média das prefeituras catarinenses segundo o tamanho e relação com instalação de municípios – 1996-98

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi examinar os reflexos financeiros gerados pela instalação de novos municípios em Santa Catarina no ano de 1997 sobre as contas orçamentárias dos demais municípios catarinenses.

O pano de fundo deste processo, apresentado na fundamentação teórica, relaciona-se a um conjunto de transformações econômicas, sociais e políticas operado em um cenário mundial que conflui para uma ampliação da descentralização política e administrativa no âmbito dos governos nacionais.

Os municípios brasileiros, que sempre conviveram com movimentos de concentração e desconcentração no espaço institucional, e que, há poucas décadas, viram-se tolhidos financeiramente, politicamente e administrativamente, passaram, a partir da redemocratização do país, consubstanciada na Constituição Federal, a contar com a segurança de fazer parte, de maneira formal, de um sistema federal de governo (uma das marcas da nova época na política mundial) e, principalmente, a contar com uma maior participação no bolo tributário nacional.

### 5.1 Conclusões

Para o desenvolvimento do estudo foi considerado essencial, em primeiro lugar, caracterizar o perfil das finanças dos municípios catarinenses a luz de um processo histórico delineado com a Constituição Federal de 1988.

A partir da compreensão das finanças municipais sob o paradigma do federalismo fiscal, consequência direta de uma nova formatação constitucional, foram analisados os dados referentes às receitas e despesas orçamentárias de todas as prefeituras catarinenses. Para propiciar uma interpretação adequada à realidade de cada prefeitura, elas foram classificadas em seis categorias distintas, segundo o tamanho da população.

Uma primeira observação refere-se à inconstância monetária do período, marcado por elevados índices inflacionários seguidos de ajustes macroeconômicos que faziam baixar vertiginosamente estes índices e assim sucessivamente até 1994, com a implantação do Plano Real, responsável por uma estabilização monetária mais duradoura. Como os dados obtidos referem-se a valores acumulados anualmente, mesmo com a atualização monetária efetuada (a preços constantes de dezembro de 1998), os novos valores obtidos não conseguiram recuperar

a perda mensal, por conta da inflação, em cada exercício financeiro.

Em função disso evitou-se proceder comparações que tomassem como base o valor monetário, fazendo-se isso apenas para os maiores agregados – receita e despesa orçamentárias. As demais contas foram tomadas em sua participação na composição destes dois agregados, na perspectiva de que possibilitariam demarcar elevações e quedas na quantidade de recursos arrecadados ou dispendidos proporcionalmente em relação ao valor global.

Estabelecidos esses parâmetros de análise, pode-se afirmar, com base nos dados coletados, que as prefeituras catarinenses, independentemente de seu tamanho, vêm obtendo, ao longo do período, uma ampliação de suas receitas orçamentárias. No período estudado, os anos de 1988 e 1989 apresentam-se como os momentos de maior inflexão na receita orçamentária. Os patamares mais altos de arrecadação são alcançados a partir de 1995 e com tendência ascendente, diferenciando-se de elevações isoladas que ocorreram no período, como em 1986, que não se mantiveram nos exercícios subsequentes.

Notou-se também, um declínio das receitas em 1997, que ocorreu em todas as categorias, com exceção das prefeituras de porte muito grande. Este declínio não chegou a interromper a tendência ascendente das receitas, pois estas mantiveram-se em patamar superior ao obtido antes de 1995 e voltaram a crescer em 1998. Ressalte-se, porém, que a queda da arrecadação ocorreu mesmo havendo uma elevação no total das receitas de transferências distribuídas aos municípios em 1997 (R\$1.638.190.943,25) se comparada a 1996 (R\$1.618.645.759,86).

Também é relevante quanto às receitas orçamentárias, observar que o trabalho permitiu comprovar, de fato, a existência de uma forte associação positiva entre tamanho de prefeitura e receita orçamentária, com  $r$  de Pearson calculado em 0,82 para um nível de significância de 95%.

O comportamento das despesas orçamentárias das prefeituras não se diferiu do observado quanto à receita. É importante assinalar que a análise da relação entre receita e despesa orçamentária, o que pode ser denominado de resultado orçamentário, indicou a existência de superávit justamente nos anos em que a inflação foi mais elevada, enquanto nos exercícios financeiros marcados por intervenções diretas do governo central visando o controle da inflação houve déficit orçamentário. Tal situação confirma a existência de um comportamento econômico típico dos agentes administrativos, de, em épocas de inflação elevada, retardar o pagamento das despesas em relação à entrada de recursos para obter

superávit. A estabilidade monetária retirou a força dissimuladora deste critério de decisão e deixou à vista a irresponsabilidade fiscal predominante.

Quanto à composição da receita, neste trabalho analisada segundo a participação da receita própria e da receita de transferência sobre o montante da receita orçamentária, indicadores fundamentais para o desenvolvimento de uma cultura de responsabilidade fiscal e fundamentais para retratar o funcionamento do federalismo fiscal brasileiro, observou-se que a baixa capacidade de obtenção de recursos tributários da quase totalidade das prefeituras catarinenses determina que o sistema de transferências intergovernamentais (da União e do Estado) constitua-se na principal fonte de financiamento dos municípios, sendo que para os municípios com até 20 mil habitantes essa participação alcança quase a totalidade dos recursos disponíveis.

Em Santa Catarina a receita própria das prefeituras, isto é, o que foi arrecadado em sua base territorial e segundo seus próprios esforços, é muito baixa mesmo nos grandes municípios, não chegando a representar 30% da receita orçamentária, diminuindo conforme o tamanho de município até o montante de 3%, aproximadamente, nos micromunicípios. Registre-se que ao longo do período houve um crescimento da participação da receita própria na receita orçamentária, todavia, dada sua baixa incidência e o nível de crescimento alcançado, não é possível prever, em curto prazo, alterações significativas nesta relação.

Segundo a teoria do federalismo fiscal, a existência de baixo esforço fiscal, associado ao financiamento das necessidades de recursos das instâncias subnacionais de governo através de transferências governamentais, contribui decisivamente para gerar uma situação de apatia fiscal na medida em que os agentes econômicos deixam de perceber a relação custo benefício existente na prestação dos serviços públicos necessários a sua reprodução social.

A teoria do federalismo fiscal preconiza também que outra consequência direta desta situação – baixo esforço fiscal e elevada participação das receitas de transferência na composição da receita total – é a tendência à expansão do gasto público. Os dados utilizados no trabalho não permitiram que se avançasse nesta direção. É conveniente anotar que as prefeituras apresentaram uma elevação no montante de recursos dispendidos com a manutenção administrativa, ou seja, as despesas correntes. No limite desta pesquisa pôde-se observar esta elevação, verificada em todas as categorias, mais como uma nova realidade constitucional de distribuição de responsabilidades maiores às prefeituras, que para alguns autores suplantou os ingressos, do que propriamente com gastos marcados apenas pela irresponsabilidade fiscal.

O passo seguinte na elucidação da problemática estabelecida foi caracterizar o processo de criação de municípios que vem ocorrendo no País e em Santa Catarina em particular, com o objetivo de identificar o perfil regional e populacional dos municípios instalados em nosso Estado, dados os efeitos que provoca em toda a estrutura territorial e administrativa.

Aproximadamente 32% dos municípios catarinenses foram criados a partir da Constituição Federal de 1988, e, destes, 11% (33 municípios) foram instalados em 1997. Ainda mais marcante é que destes 33 municípios, 31 possuíam menos de 5 mil habitantes quando foram instalados. Ou seja, os municípios instalados em 1997 foram quase em absoluto micromunicípios, em desacordo com a legislação editada pelo Governo Estadual em 1995 para disciplinar a matéria. Atualmente, 36,5% dos municípios catarinenses são micromunicípios e aproximadamente 84% possuem menos de 20 mil habitantes.

A alteração na malha de municípios catarinenses produzida pelo crescimento do número de instalações a partir da Constituição Federal de 1988 não provocou, contudo, uma redistribuição populacional, mantendo-se a tendência de concentração populacional nos maiores municípios, conforme demonstrado no trabalho. Embora não tenham sido produzidas estimativas mais rigorosas, observou-se que não houve o efeito esperado e argumentado pelos incentivadores da explosão municipal no sentido de fixação da população nas pequenas cidades.

Foi observado também que territorialmente as instalações de municípios ocorreram nas regiões com menor densidade populacional e em processo de declínio econômico, como a Região Oeste (que recebeu a maior parte dos novos municípios) e a Região Serrana. No decorrer do estudo, foram encontradas referências associando a criação de municípios com um maior aporte de recursos à região, contribuindo de alguma forma para gerar desenvolvimento econômico, algo a ser avaliado futuramente através de outro tipo de abordagem.

Para identificar as repercussões financeiras decorrentes dos processos de instalação de municípios em 1997, as prefeituras catarinenses foram divididas em três grupos distintos: prefeituras instaladas, prefeituras sem emancipação e prefeituras com emancipação. As prefeituras instaladas, caracterizam-se pelo baixo contingente populacional, enquanto que os municípios que sofreram emancipação encontram-se representados em todas as categorias de tamanho.

Verificou-se que em 28 (82,35%) das 34 prefeituras que sofreram desmembramento em 1997, sem diferenciação pelo tamanho, a receita orçamentária foi menor em 1997 em relação a 1996, passando essa proporção para 50% em 1998. Comportamento semelhante e superior foi encontrado quando se examinou a receita de transferência, ocorrendo diminuição em 30 prefeituras (88,23%) de 1997 para 1996, com alteração do perfil em 1998 quando 21 prefeituras (61,76%) apresentaram aumento da receita de transferências em relação ao ano de 1996. Ou seja, estas informações oferecem evidências claras da extensão dos prejuízos advindos dos processos de emancipação de prefeituras. O desempenho financeiro das prefeituras com desmembramento é inferior ao das prefeituras que não sofreram desmembramento e também em relação às prefeituras instaladas, independentemente do tamanho do município.

A análise das receitas de transferências confirma a existência de duas associações básicas já identificadas em estudos efetuados em nível nacional: as receitas transferidas pela União são quase que totalmente decorrentes do FPM e representam a maior parcela dos recursos transferidos recebidos pelos municípios até a categoria de médios municípios. A partir destes, o principal componente da receita transferida recebida passa a ser a cota parte do ICMS, ou seja, os repasses efetuados pelo Estado. É sintomático, portanto, que os municípios com até 20 mil habitantes que sofreram desmembramento tenham apresentado queda de receita orçamentária em 1997, principalmente nas transferências federais, enquanto nos municípios maiores o principal efeito tenha sido sobre as transferências estaduais, mesmo porque se vinculam mais diretamente às atividades econômicas em cada município, e o desmembramento implica a retirada desta base produtiva e sua passagem para outro município.

Um ponto interessante, a respeito da participação dos recursos próprios sobre a receita orçamentária, é que, tanto nos municípios instalados quanto nos próprios municípios que sofreram desmembramento, observou-se a elevação desta participação, amenizando os prejuízos causados pela diminuição da receita de transferência.

Merece destaque no exame dos reflexos financeiros com o processo de instalação de municípios ocorrido em Santa Catarina no ano de 1997, a destinação aos habitantes dos micromunicípios de uma receita orçamentária *per capita* muito superior à obtida nos demais municípios, chegando a representar o dobro dos valores disponíveis a cada munícipe dos maiores municípios.



Assim, a intensa criação de municípios parece estar contribuindo para beneficiar uma pequena parte da população catarinense que reside em micromunicípios, em detrimento de uma maior parcela que vive nos municípios maiores e sem ser necessariamente mais rica, o que vem comprovar os estudos de Gomes e Mac Dowell (2000).

A médio e longo prazo, essa situação poderá desestimular produtivamente os municípios com melhor desempenho fiscal, no sentido de que seu esforço fiscal não é recompensado através da prestação dos serviços que necessita (inclusive em obras públicas, como vias de transporte, essenciais para a continuidade e a expansão da atividade produtiva), enquanto a contrapartida nos menores municípios não tende a ser de aumento de produtividade e eficácia fiscal, pela própria limitação da base produtiva, como já identificado na análise da participação das receitas próprias.

Quando foi considerada a receita própria *per capita* observou-se a inversão de posições entre os municípios situados nos dois extremos da categorização efetuada conforme o tamanho da população. Enquanto nos maiores municípios aproximadamente 20% da receita por habitante é decorrente de arrecadação própria, nos micromunicípios essa participação alcança a marca de praticamente 3%, ou seja, o esforço de arrecadação paga apenas uma ínfima parte dos serviços prestados pela prefeitura.

## 5.2 Recomendações

A recomendação inicial relaciona-se, acima de tudo, à esperança de que este estudo possa conduzir à realização de muitos outros neste campo, tendo em vista sua relevância social, assim como seus aspectos metodológicos. Em primeiro lugar, porque o objetivo do estudo foi o de explorar um assunto com pouca atenção em nosso estado, para, a partir daí, propiciar conhecimentos mais adequados ao estabelecimento de hipóteses e desenvolvimento de pesquisas mais bem delineadas. Em segundo lugar, porque, apesar de centrado em poucas variáveis orçamentárias, o leque de análise acabou apresentando-se muito amplo e permitiu o estabelecimento de múltiplas relações entre as variáveis selecionadas.

O trabalho evidenciou que não pode permanecer esta passividade coletiva quanto à criação de novos municípios, como se isso não apresentasse repercussões sobre os demais municípios e sobre a qualidade de vida de cada habitante catarinense. Neste sentido, a segunda recomendação é a de que os poderes públicos catarinenses, a luz dos resultados de

pesquisa que têm sido apresentados, inclusive desta modesta contribuição, utilizem o potencial de conhecimento das universidades catarinenses e estimulem o desenvolvimento de indicadores apropriados à nossa realidade, capazes de mensurar a capacidade fiscal e o esforço fiscal dos distritos e comunidades que almejam passar à categoria de municípios. Mais ainda, que insiram estes mensuradores nos dispositivos legais e os utilizem, pois de nada adianta possuir os instrumentos legais se deles não é feito uso. Exemplos disto são freqüentes em nossa realidade, inclusive no que concerne à mais recente onda de instalação de municípios que ocorreu no Estado de Santa Catarina.

É necessário também, no contexto do debate sobre os aspectos fiscais das relações intergovernamentais, reavaliar e repensar os critérios sobre os quais repousam as transferências de recursos. Mais do que simplesmente reduzir as transferências de recursos é necessário repensar o sistema tributário nacional, com vistas a encontrar mecanismos que dotem os municípios de uma base tributária viável e que estimulem o esforço fiscal.

O processo de concentração populacional nas regiões metropolitanas e nos municípios de grande porte, e o processo de desconcentração industrial, paralelo à aparição de novos pólos regionais de crescimento nas cidades de porte médio, questionam a crença de que os maiores níveis de renda e/ou qualidade de vida são atributos da grande cidade. Ao contrário, nesses centros tem sido mais acentuada a deterioração da qualidade de vida. Urge, portanto, encontrar um critério de distribuição do FPM que leve em conta esses fatores, tais como, o Índice de Desenvolvimento Humano, das Nações Unidas, o Índice de Desenvolvimento Social, ou outros afins.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R.; SERRA, J. Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, nº 12, p.3-30, Dez. 1999.
- AGHÓN, Gabriel. Descentralización fiscal en América Latina: algunas experiencias. In: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 123-168.
- \_\_\_\_\_. Financiamento municipal na América Latina: considerações gerais e principais desafios. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 43, nº 218, p. 18-33, jan./mar. 1996.
- ALMEIDA, Maria H. Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Nº 28, ano 10, junho de 1995.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos**, NBR 14724. Rio de Janeiro, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Referências Bibliográficas**, NBR 6023, 2000.
- BADALOTTI, Rosana Maria. **Invenção do município: o jogo das identidades locais e regionais**. 1996. 198 f. Dissertação (Pós-Graduação Antropologia Social). Universidade Federal de Santa Catarina.
- BARATTA, Tereza Cristina. **Os desafios para a gestão das cidades brasileiras e a descentralização como alternativa de mudança**. 1996. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/anales/baratta.html>>. Acesso em: 06 out. 1998.
- BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo: FUNDAP, 1995. pp.129-160
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 006, de 13 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre a aprovação, pelo Tribunal de Contas da União, para o exercício de 1995, dos coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas de distribuição dos recursos do do Fundo de Participação dos Municípios-FPM e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.datalegis.inf.br/legislação/txato.php>>. Acesso em: 10 ago. 1998.
- \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1.881, de 28 de agosto de 1981**. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios-FPM e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.datalegis.inf.br/legislação/txato.php>>. Acesso em: 10 set. 1999.
- \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997**. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.datalegis.inf.br/legislação/txato.php>>. Acesso em: 25 jul. 2000.

BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político.** Rio de Janeiro: FGV, 1973.

BREMAEKER, François E. J. de. Os novos municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, v. 38, nº 200, p. 82-92, jul./set. 1991.

\_\_\_\_\_. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, v. 40, nº 206, p. 88-99, jan./mar. 1993.

\_\_\_\_\_. A repartição de receitas e encargos com os municípios atingiu os resultados esperados? **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, v. 40, nº 208, p. 75-91. jul./set. 1993.

\_\_\_\_\_. A evolução do FPM: a principal fonte de recursos dos municípios. **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, v. 40, nº 209, p.77-90, out./dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Mitos sobre as finanças dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, v. 41, nº 212, p. 06-21. jul./set. 1994.

\_\_\_\_\_. Perfil das receitas municipais. **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, v. 41, nº 213, p. 75-88, out./dez. 1994.

\_\_\_\_\_. Situação financeira dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, v. 43, nº 218, p. 85-100, jan./mar. 1996.

\_\_\_\_\_. Causas da situação de crise financeira dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, v. 43, nº 219, p. 8-21, abr./dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Limites à criação de novos municípios: a emenda constitucional n.º 15. **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, v. 43, nº 219, p. 118-128, abr./dez. 1996.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo.** Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

CIGOLINI, Adilar Antônio. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná.** 1999. 106 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. **Realismo das finanças municipais no Nordeste do Brasil.** 1996. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/anales/livramen.html>>. Acesso em: 02 out. 1998.

\_\_\_\_\_. Finanças públicas no nível local de governo. XXII Encontro Nacional da ANPOCS, 1998, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 1998.

COLLAÇO, Flávio R. **O município na federação brasileira.** Florianópolis: Ed. UFSC, 1983.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro.** Rio de Janeiro, 21º Prêmio BNDES de Economia, 1998.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O município à luz da constituição federal de 1988.** 2ed. São Paulo: EDIPRO, 1995.

- FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. pp. 19-38.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Textos para Discussão nº 706. IPEA. Brasília, Fev. 2000, 27 p.
- Lei orgânica municipal. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 38, nº 199, p. 22-29, abr./jun. 1991.
- GONÇALVES, Marcos F. R. Papel do município no quadro governamental brasileiro. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 43, nº 218, p. 76-84, jan./mar. 1996.
- HAGUETE, Tereza Maria Frota. **Metodologias qualitativas em sociologia**. Rio de Janeiro: Vozes, 1990.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. Os municípios e a emenda constitucional. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 38, nº 201, p. 1-13, out./dez. 1991.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais 1999**. Rio de Janeiro, IBGE, 2001.
- LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina. **Fundamentos de metodologia científica**. 3ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- MALAN, Pedro. **Pronunciamentos**. 1998. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/pronu11.html>> Acesso em: 05 out. 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELLO, Diogo Lordello de. **Em defesa do município e o município na próxima constituição**. Rio de Janeiro: IBAM, 1986.
- \_\_\_\_\_. O papel dos governos municipais no processo de desenvolvimento municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, nº 3, p. 27-45, jul./set. 1988.
- \_\_\_\_\_. A multiplicação de municípios no Brasil. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 39, nº 203, p. 23-28, jul./set. 1992.
- \_\_\_\_\_. A reforma fiscal e os municípios. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 41, nº 213, p.6-10, out./dez. 1994.
- NEVES, Gleisi Heisler. **Significados, rumos e desafios da descentralização político-administrativa no Brasil**. 1996. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/anales/neves.html>>. Acesso em: 05 out. 1998.
- NORONHA, Rudolf. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 43, nº 219, p. 110-117, jan./mar. 1996.
- OATES, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, p. 1120-1149, Set/ 1999.

OLIVEIRA, Francisco. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. pp. 77-90.

PINASSI, Ayrton. **Direito municipalista constitucional**. São Paulo: Cohan, 1995.

REZENDE, Fernando. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro Luiz B. (org.) **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, pp. 241-260.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: DDSG-ALESC, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.721, de 06 de setembro de 1989**. Dispõe sobre a distribuição do ICMS aos municípios. Florianópolis, SC, 06 set. 1989. Disponível em: <<http://leis.jol.com.br/scripts/pesqnorma.asp>>. Acesso em: 14 mar. 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.816, de 12 de dezembro de 1989**. Altera a Lei nº 7.721, de 06 de set. de 1989, que dispõe sobre a distribuição do ICMS aos municípios. Florianópolis, SC, 12 dez. 1989. Disponível em: <<http://leis.jol.com.br/scripts/pesqnorma.asp>>. Acesso em: 14 mar. 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.203, de 26 de dezembro de 1990**. Altera o critério de distribuição do ICMS aos municípios. Florianópolis, SC, 26 dez. 1990. Disponível em: <<http://leis.jol.com.br/scripts/pesqnorma.asp>>. Acesso em: 14 mar. 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 135, de 11 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências. Disponível em: <<http://leis.jol.com.br/scripts/pesqnorma.asp>>. Acesso em: 14 mar. 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 139, de 19 de julho de 1995**. Altera a Lei Complementar nº 135, de 11 de janeiro de 1995 e adota outras providências. Disponível em: <<http://leis.jol.com.br/scripts/pesqnorma.asp>>. Acesso em: 14 mar. 2002.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento. Finanças Municipais**, Florianópolis, 1990.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico. Anuário estatístico de Santa Catarina – 1995**. Florianópolis: IOESC, 1995.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico. Arquivo Gráfico Municipal de Municipal de Santa Catarina**. Florianópolis, 1998. Disponível em: <<http://ww.sc.gov.br/websde/Geral/arquivo.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2000.

SANTOS, Alexandre C. de Albuquerque. **Descentralização político administrativa no Brasil. 1996**. Disponível em: < <http://www.clad.org.ve/anales/santos.html> > Acesso em: 07 out. 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SOARES, Márcia Miranda. **Federação, democracia e instituições políticas. Lua Nova. nº 44, 1998**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC.

TARGINO, Ivan; MOREIRA, Emília. **Municipalização das políticas públicas na Paraíba: exame das despesas municipais**. João Pessoa, 1997 [Versão preliminar, não publicado].

TEIXEIRA, Raul F. F. **Orçamento público**. Florianópolis, 1996. [Apostila].

TRAMONTIN, Carlos. **El plan real: un estudio de su inconsistencia fiscal**. Primeira versión de la Tesis Doctoral. Univerdidade Alcalá de Henares. Facultad de de Fundamentos de Económicas y Empresariales. Alcalá de Henares, 2000.

## Anexo A – Coeficiente de participação dos municípios do interior no FPM

FAIXA DE HABITANTES	COEFICIENTE
Até 10.188	0.6
De 10.189 a 13.584	0.8
De 13.585 a 16.980	1.0
De 16.981 a 23.772	1.2
De 23.773 a 30.564	1.4
De 30.565 a 37.356	1.6
De 37.357 a 44.148	1.8
De 44.149 a 50.940	2.0
De 50.941 a 61.128	2.2
De 61.129 a 71.316	2.4
De 71.317 a 81.504	2.6
De 81.505 a 91.692	2.8
De 91.693 a 101.880	3.0
De 101.881 a 115.464	3.2
De 115.465 a 129.048	3.4
De 129.049 a 142.632	3.6
De 142.633 a 156.216	3.8
Além de 156.216	4.0

Fonte: Decreto-Lei nº 1.881/81



Anexo B – Coeficiente de participação dos estados no total a ser distribuído para os municípios do interior no FPM

<b>ESTADO</b>	<b>COEFICIENTE (%)</b>	<b>SOMATÓRIO DOS COEFICIENTES</b>	<b>TOTAL DE MUNICÍPIOS</b>
Acre	0,2630	19.8	21
Alagoas	2,0883	118.4	99
Amapá	0,1392	11.0	14
Amazonas	1,2452	73.0	61
Bahia	9,2695	539.2	414
Ceará	4,5864	250.4	183
Espírito Santo	1,7595	100.2	70
Goiás	3,7318	219.6	231
Maranhão	3,9715	210.6	135
Mato Grosso	1,8949	117.8	116
Mato Grosso do Sul	1,5004	83.0	76
Minas Gerais	14,1846	781.0	755
Pará	3,2948	199.0	127
Paraíba	3,1942	173.4	170
Paraná	7,2857	427.0	370
Pernambuco	4,7952	270.6	175
Piauí	2,4015	144.2	147
Rio de Janeiro	2,7379	164.8	80
Rio G. do Norte	2,4324	131.4	151
Rio Grande do Sul	7,3011	442.6	426
Rondônia	0,7464	54.2	39
Roraima	0,0851	6.4	7
Santa Catarina	4,1997	258.4	259
São Paulo	14,2620	806.6	624
Sergipe	1,3342	74.0	74
Tocantins	1,2955	96.4	122
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>5.773</b>	<b>4.946</b>

Fonte: Decisão Normativa TCU nº 6/94

Anexo C – Transferências do Estado aos municípios em 1998

**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA  
DIRETORIA DE CONTABILIDADE GERAL - DCOG**

**REPASSES AOS MUNICÍPIOS – ARTIGO 133 § 5º DA C.E./89  
DEZEMBRO/98**

**EM R\$**

MUNICÍPIOS	ÍNDICE DE RATEIO	ICMS		IPI		IPVA		TOTAL	
		NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS
AMAI	3,22750	1.288.799,49	16.055.182,03	89.307,65	1.105.531,59	68.285,81	1.354.394,65	1.446.392,94	18.515.108,28
ABELARDO LUZ	0,24704	98.647,57	1.227.673,55	6.835,81	84.458,86	3.667,68	91.317,99	109.151,05	1.403.450,39
BOM JESUS	0,06857	27.381,25	340.385,17	1.897,39	23.421,18	930,60	7.405,80	30.209,24	371.212,14
CORONEL MARTINS	0,06844	27.329,34	339.759,93	1.893,79	23.379,11	10,30	3.775,95	29.233,43	366.914,99
ENTRE RIOS	0,06082	24.286,53	301.443,31	1.682,94	20.721,94	133,71	2.085,31	26.103,18	324.250,56
FA. DOS GUEDES	0,34026	135.872,01	1.689.566,58	9.415,28	116.172,25	3.525,80	85.086,01	148.813,09	1.890.824,83
GALVÃO	0,08299	33.139,42	412.032,11	2.296,40	28.348,95	1.737,60	15.935,12	37.173,42	456.316,18
IPUAÇÚ	0,14488	57.853,22	720.987,65	4.008,95	49.667,27	1.200,68	15.300,30	63.062,85	785.955,22
LAGEADO GRANDE	0,07941	31.709,86	393.892,56	2.197,34	27.082,42	212,41	10.019,60	34.119,61	430.994,58
MAREMA	0,10287	41.077,86	510.096,08	2.846,50	35.056,63	342,78	25.700,63	44.267,14	570.853,34
OURO VERDE	0,12167	48.585,05	604.459,81	3.366,71	41.599,60	897,76	16.571,21	52.849,52	662.630,62
PASSOS MAIA	0,10886	43.469,78	539.991,90	3.012,25	37.120,81	2.298,19	15.109,53	48.780,22	592.222,24
PONTE SERRADA	0,13348	53.300,99	666.444,90	3.693,50	46.017,74	2.681,35	57.497,00	59.675,85	769.959,64
SÃO DOMINGOS	0,18756	74.896,12	932.873,15	5.189,94	64.229,08	4.335,67	78.102,52	84.421,73	1.075.204,76
VARGEÃO	0,09526	38.039,05	472.509,85	2.635,92	32.483,79	836,49	35.567,94	41.511,47	540.561,59
XANXERÊ	0,68440	273.293,38	3.425.533,90	18.937,93	236.848,32	28.044,13	578.152,66	320.275,43	4.240.534,88
XAXIM	0,70099	279.918,06	3.477.531,60	19.396,98	238.923,62	17.430,66	316.767,08	316.745,71	4.033.222,30
AMARP	2,49036	994.446,07	16.806.273,19	68.910,36	1.156.400,89	75.946,76	1.628.190,44	1.139.303,19	19.590.864,52
ARROIO TRINTA	0,09847	39.320,86	488.534,40	2.724,75	33.590,18	2.425,75	41.890,63	44.471,36	564.015,21
CURITIBANOS	0,37727	150.650,78	1.878.014,94	10.439,38	129.343,69	17.791,32	361.932,09	178.881,48	2.369.290,71
FRAIBURGO	0,70866	282.980,84	3.540.419,21	19.609,22	244.487,00	17.990,20	311.496,42	320.580,25	4.096.402,63
FREI ROGÉRIO	0,06640	26.514,73	329.852,24	1.837,34	22.708,77	64,50	3.960,03	28.416,57	356.521,03
IBIAM	0,08433	33.674,50	418.651,45	2.333,48	28.801,45	340,91	4.107,19	36.348,90	451.560,09
IOMERÊ	0,13235	52.849,76	658.203,58	3.662,24	45.324,44	249,07	13.136,48	56.761,07	716.664,49
LEBON RÉGIS	0,09977	39.839,98	495.370,30	2.760,72	34.078,77	1.042,54	35.854,48	43.643,24	565.303,55

MUNICÍPIOS	ÍNDICE DE RATEIO	ICMS		IPI		IPVA		TOTAL	
		NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS
MACIEIRA	0,06694	26.730,36	331.932,04	1.852,29	22.825,97	495,02	2.478,53	29.077,67	357.236,54
PINHEIRO PRETO	0,10143	40.502,84	504.474,55	2.806,65	34.744,72	1.747,35	49.067,22	45.056,85	588.286,49
PONTE A. DO NORTE	0,08002	31.953,44	400.006,21	2.214,22	27.654,41	803,92	13.502,97	34.971,58	441.163,59
RIO DAS ANTAS	0,19655	78.485,99	977.282,85	5.438,70	67.270,33	1.186,03	32.461,20	85.110,73	1.077.014,38
SALTO VELOSO	0,13361	53.352,90	665.490,84	3.697,10	45.870,32	1.171,23	40.152,09	58.221,24	751.513,26
S. CRISTÓV. DO SUL	0,11528	46.033,40	573.142,64	3.189,89	39.467,57	1.020,42	15.507,03	50.243,72	628.117,24
TIMBÓ GRANDE	0,14155	56.523,49	700.222,92	3.916,81	48.022,62	196,30	9.950,56	60.636,60	758.196,10
VIDEIRA	0,08773	35.032,19	4.844.675,02	2.427,56	332.210,65	29.422,20	692.693,52	66.881,95	5.869.579,19
AMAUC	4,33457	1.730.872,69	21.524.717,60	119.941,21	1.480.193,36	73.484,25	1.530.601,94	1.924.298,14	24.535.512,89
ALTO BELA VISTA	0,09069	36.214,17	450.031,79	2.509,47	30.949,69	46,61	3.750,83	38.770,25	484.732,32
ARABUTÃ	0,12049	48.113,85	597.226,60	3.334,06	41.029,21	468,61	14.401,10	51.916,52	652.656,92
ARVOREDO	0,07951	31.749,79	394.126,71	2.200,11	27.087,41	562,17	6.338,38	34.512,07	427.552,49
CONCÓRDIA	1,98803	793.856,56	9.880.270,81	55.010,47	679.664,23	46.883,26	1.007.352,23	895.750,29	11.567.287,27
IPIRA	0,10681	42.651,18	530.181,85	2.955,52	36.463,27	476,51	17.648,06	46.083,21	584.293,18
IPUMIRIM	0,20438	81.612,65	1.012.762,55	5.655,37	69.541,01	1.132,52	58.144,91	88.400,54	1.140.448,47
IRANI	0,13079	52.226,83	648.464,36	3.619,07	44.554,66	2.521,76	41.211,01	58.367,66	734.230,03
ITÁ	0,14157	56.531,48	700.811,80	3.917,36	48.092,69	5.154,70	77.438,72	65.603,54	826.343,21
JABORÁ	0,14379	57.417,96	713.554,75	3.978,79	49.054,96	701,17	20.637,10	62.097,92	783.246,82
LINDÓIA DO SUL	0,15369	61.371,21	761.750,94	4.252,73	52.318,27	2.091,65	37.836,18	67.715,60	851.905,39
PAIAL	0,08021	32.029,31	397.855,81	2.219,48	27.358,01	45,10	1.725,26	34.293,89	426.939,08
PERITIBA	0,09172	36.625,47	454.651,78	2.537,97	31.240,66	1.697,35	21.454,33	40.860,78	507.346,77
PIRATUBA	0,08281	33.067,54	410.706,46	2.291,42	28.237,27	926,03	25.362,86	36.284,99	464.306,59
P. CASTELO BRANCO	0,09339	37.292,33	463.316,82	2.584,18	31.856,90	429,62	11.215,14	40.306,13	506.388,86
SEARA	0,65681	262.276,19	3.266.392,68	18.174,49	224.841,42	8.512,55	150.866,56	288.963,22	3.642.100,66
XAVANTINA	0,16988	67.836,18	842.611,89	4.700,72	57.903,68	1.834,64	35.219,27	74.371,54	935.734,84
AMAVI	5,55872	2.219.698,06	23.210.164,98	153.814,47	1.597.984,18	122.349,94	2.396.383,64	2.495.862,47	27.204.532,81
AGROLÂNDIA	0,13945	55.684,92	693.297,20	3.858,70	47.727,06	3.657,15	53.528,93	63.200,77	794.553,19
AGRONÔMICA	0,09111	36.381,88	452.541,83	2.521,09	31.143,08	3.897,11	35.077,90	42.800,08	518.762,81
ATALANTA	0,07650	30.547,84	379.822,33	2.116,82	26.136,27	619,78	23.637,34	33.284,44	429.595,94
AURORA	0,09408	37.567,86	466.972,74	2.603,27	32.119,75	1.035,84	36.495,96	41.206,97	535.588,45
B. DO TROMBUDO	0,10223	40.822,30	509.154,50	2.828,79	35.101,23	1.218,99	29.529,25	44.870,08	573.784,97
C. DO LAGEADO	0,06452	25.764,01	319.888,00	1.785,32	21.993,81	231,32	3.284,23	27.780,65	345.166,04
DONA EMMA	0,07729	30.863,30	382.840,68	2.138,68	26.296,04	1.110,93	17.783,02	34.112,91	426.919,74
IBIRAMA	0,26021	103.906,59	1.294.050,47	7.200,23	89.083,41	9.951,99	166.112,44	121.058,81	1.549.246,32
IMBUÍA	0,08370	33.422,93	415.999,97	2.316,05	28.643,58	1.300,62	36.235,22	37.039,60	480.878,76
ITUPORANGA	0,23379	93.356,60	1.160.207,46	6.469,17	79.751,09	8.787,18	191.658,96	108.612,95	1.431.617,51

MUNICÍPIOS	ÍNDICE DE RATEIO	ICMS		IPI		IPVA		TOTAL	
		NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS
JOSÉ BOITEUX	0,07652	30.555,83	379.468,44	2.117,37	26.088,88	774,49	31.671,87	33.447,69	437.229,19
LAURENTINO	0,10514	41.984,32	520.513,63	2.909,31	35.732,51	3.437,05	61.602,83	48.330,68	617.848,97
LONTRAS	0,09097	36.325,98	452.214,35	2.517,22	31.135,71	2.651,82	53.017,21	41.495,01	536.367,27
MIRIM DOCE	0,08802	35.147,99	435.986,51	2.435,59	29.944,50	509,50	12.773,00	38.093,08	478.704,01
PETROLÂNDIA	0,10097	40.319,16	501.377,89	2.793,93	34.493,72	2.006,22	40.777,60	45.119,30	576.649,21
POUSO REDONDO	0,15266	60.959,92	757.632,66	4.224,23	52.085,64	3.655,62	78.551,62	68.839,77	888.269,92
PRES. GETÚLIO	0,24165	96.495,24	1.200.367,05	6.686,66	82.566,71	5.583,32	129.573,51	108.765,22	1.412.507,27
PRESIDENTE NEREU	0,06584	26.291,11	326.436,74	1.821,85	22.441,79	665,37	9.798,67	28.778,33	358.677,19
RIO DO CAMPO	0,10744	42.902,75	533.099,22	2.972,96	36.651,28	1.325,98	32.005,23	47.201,68	601.755,72
RIO DO SUL	0,86492	345.378,30	4.298.105,07	23.933,07	295.680,46	51.144,04	955.783,17	420.455,40	5.549.568,70
RIO DOESTE	0,12738	50.865,15	632.352,88	3.524,71	43.490,94	1.855,31	46.324,66	56.245,17	722.168,48
SALETE	0,15016	59.961,62	745.924,96	4.155,05	51.312,70	2.408,95	51.228,61	66.525,62	848.466,28
SANTA TEREZINHA	0,10257	40.958,07	507.770,30	2.838,20	34.851,24	1.147,82	11.466,25	44.944,09	554.087,79
TAIÓ	0,26968	107.688,13	1.344.766,75	7.462,27	92.744,23	7.236,62	151.804,62	122.387,02	1.589.315,60
TROMBUDO CENTRAL	0,16795	67.065,49	832.687,13	4.647,32	57.202,74	3.283,50	57.914,27	74.996,31	947.804,14
VICTOR MEIRELLES	0,10086	40.275,23	457.000,34	2.790,88	31.394,87	551,62	21.587,72	43.617,73	509.982,93
VIDAL RAMOS	1,44360	576.455,75	2.815.731,07	39.945,63	195.103,71	1.595,93	35.702,60	617.997,31	3.046.537,38
WITMARSUM	0,07951	31.749,79	393.954,82	2.200,11	27.067,24	705,87	21.456,95	34.655,77	442.479,02
AMEOSC	2,53688	1.013.022,35	12.607.274,86	70.197,61	867.259,84	44.105,67	1.128.813,30	1.127.325,63	14.603.348,00
BANDEIRANTE	0,06351	25.360,70	333.540,67	1.757,38	22.964,58	37,62	2.274,35	27.155,69	358.779,59
BARRA BONITA	0,06904	27.568,93	333.092,63	1.910,40	22.935,62	28,78	2.794,82	29.508,10	358.823,07
BELMONTE	0,06733	26.886,09	333.887,27	1.863,08	22.957,28	311,13	6.957,16	29.060,30	363.801,71
DESCANSO	0,14776	59.003,26	734.275,82	4.088,64	50.533,12	2.120,12	55.060,86	65.212,02	839.869,80
DIONÍSIO CERQUEIRA	0,12344	49.291,84	612.640,14	3.415,69	42.120,16	3.879,89	44.245,57	56.587,42	699.005,87
GUARACIABA	0,15128	60.408,86	751.291,18	4.186,05	51.681,15	1.992,67	56.782,79	66.587,57	859.755,13
GUARUJÁ DO SUL	0,08859	35.375,60	439.476,13	2.451,36	30.217,77	1.032,85	32.019,04	38.859,81	501.712,94
IPORÃ DO OESTE	0,13243	52.881,71	658.118,94	3.664,45	45.291,04	1.292,43	49.741,63	57.838,59	753.151,61
ITAPIRANGA	0,33625	134.270,74	1.669.120,22	9.304,32	114.740,15	3.250,32	98.095,98	146.825,39	1.881.956,35
MONDAÍ	0,13080	52.230,82	649.401,29	3.619,35	44.665,86	2.123,28	54.465,01	57.973,45	748.532,16
PALMA SOLA	0,12349	49.311,80	612.786,47	3.417,07	42.122,66	3.054,76	32.437,57	55.783,64	687.346,70
PARAÍSO	0,07817	31.214,70	388.223,55	2.163,03	26.718,92	192,13	11.901,75	33.569,86	426.844,22
PRINCESA	0,06897	27.540,98	342.214,94	1.908,46	23.539,58	157,27	3.064,80	29.606,70	368.819,33
SANTA HELENA	0,06951	27.756,61	344.853,33	1.923,40	23.720,21	300,31	6.313,37	29.980,32	374.886,91
SÃO JOÃO DO OESTE	0,14895	59.478,45	738.043,83	4.121,57	50.685,12	1.726,49	39.828,37	65.326,51	828.557,32
SÃO JOSÉ DO CEDRO	0,17265	68.942,29	857.163,61	4.777,37	58.943,16	4.239,37	129.413,81	77.959,03	1.045.520,58
SÃO MIGUEL DOESTE	0,44348	177.089,63	2.207.127,25	12.271,47	152.007,63	17.801,11	481.611,75	207.162,21	2.840.746,63

MUNICÍPIOS	ÍNDICE DE RATEIO	ICMS		IPI		IPVA		TOTAL	
		NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS
TUNÁPOLIS	0,12123	48.409,35	602.017,59	3.354,54	41.415,82	565,14	21.804,67	52.329,02	665.238,08
AMERIOS	2,01433	804.358,63	10.013.736,06	55.738,21	689.447,58	31.828,06	808.277,96	891.924,90	11.511.461,60
ANCHIETA	0,09591	38.298,61	475.952,39	2.653,91	32.730,18	1.620,27	45.924,49	42.572,79	554.607,06
BOM JESUS DO OESTE	0,06787	27.101,73	336.827,43	1.878,02	23.173,84	138,11	3.525,22	29.117,86	363.526,49
CAIBI	0,10882	43.453,81	541.065,04	3.011,14	37.256,32	4.346,66	75.994,74	50.811,61	654.316,10
CAMPO ERÊ	0,13469	53.784,17	669.474,03	3.726,99	46.076,66	1.771,10	62.417,98	59.282,25	777.968,68
CUNHA PORÃ	0,17782	71.006,76	883.957,47	4.920,43	60.849,19	3.139,87	83.396,99	79.067,06	1.028.203,65
CUNHATAÍ	0,07382	29.477,67	366.298,12	2.042,66	25.196,19	125,89	2.058,68	31.646,22	393.552,99
FLOR DO SERTÃO	0,06116	24.422,30	303.667,75	1.692,35	20.902,66	0,00	2.153,78	26.114,65	326.724,19
IRACEMINHA	0,08518	34.013,92	423.811,97	2.357,00	29.205,46	586,12	22.594,72	36.957,05	475.612,15
MARAVILHA	0,34908	139.394,00	1.740.568,51	9.659,34	120.040,37	11.101,99	223.649,66	160.155,32	2.084.258,54
MODELO	0,08576	34.245,53	425.229,22	2.373,05	29.229,52	1.499,54	23.725,87	38.118,12	478.184,62
PALMITOS	0,20170	80.542,48	1.005.109,15	5.581,21	69.292,79	4.836,47	165.864,45	90.960,16	1.240.266,39
RIQUEZA	0,07557	30.176,48	375.182,44	2.091,09	25.814,16	419,97	14.291,87	32.687,53	415.288,46
ROMELÂNDIA	0,07869	31.422,35	390.563,10	2.177,42	26.866,67	851,82	18.497,46	34.451,59	435.927,23
S. T. DO PROGRESSO	0,06642	26.522,71	329.600,78	1.837,90	22.674,46	22,50	2.820,58	28.383,11	355.095,81
S. M. DA BOA VISTA	0,05883	23.491,89	291.678,81	1.627,88	20.057,94	141,81	3.303,30	25.261,58	315.040,06
S. S. DO SALTINHO	0,07165	28.611,15	355.694,13	1.982,62	24.474,38	0,00	2.569,94	30.593,76	382.738,46
SAUDADES	0,16031	64.014,70	795.908,93	4.435,91	54.739,29	1.170,23	53.834,82	69.620,84	904.483,04
TIGRINHOS	0,06105	24.378,38	303.146,80	1.689,30	20.867,49	55,71	1.653,41	26.123,39	325.667,70
AMESC	2,29002	914.446,66	10.169.317,82	63.366,78	699.303,65	96.026,48	1.727.190,41	1.073.839,93	12.595.811,88
ARARANGUÁ	0,42678	170.421,02	2.116.581,02	11.809,36	145.409,61	47.937,61	774.982,99	230.167,99	3.036.973,62
B. ARROIO DO SILVA	0,05875	23.459,94	291.182,60	1.625,66	20.017,92	1.407,87	22.756,70	26.493,48	333.957,22
BALNEÁRIO GAIVOTA	0,43060	171.946,42	948.596,74	11.915,07	65.670,52	1.493,45	21.258,75	185.354,93	1.035.526,01
ERMO	0,07658	30.579,79	379.584,91	2.119,03	26.084,95	314,76	8.648,89	33.013,58	414.318,75
JACINTO MACHADO	0,14118	56.375,74	702.127,71	3.906,57	48.344,06	4.578,53	117.277,55	64.860,84	867.749,31
MARACAJÁ	0,12268	48.988,36	606.440,88	3.394,66	41.580,54	4.313,37	56.184,49	56.696,39	704.205,92
MELEIRO	0,12481	49.838,90	618.834,19	3.453,60	42.521,88	4.179,19	70.756,07	57.471,69	732.112,13
MORRO GRANDE	0,07678	30.659,65	380.604,84	2.124,57	26.156,47	603,16	21.258,85	33.387,38	428.020,16
PASSOS DE TORRES	0,06092	24.326,46	302.118,59	1.685,71	20.775,52	1.564,76	34.995,40	27.576,93	357.889,51
PRAIA GRANDE	0,08420	33.622,59	417.265,02	2.329,88	28.670,09	2.975,64	51.064,67	38.928,12	496.999,77
SANTA ROSA DO SUL	0,09367	37.404,14	464.174,46	2.591,93	31.891,68	2.510,00	64.562,14	42.506,06	560.628,29
SÃO JOÃO DO SUL	0,10900	43.525,68	539.889,53	3.016,12	37.070,90	2.175,02	45.926,51	48.716,83	622.886,94
SOMBRIO	0,19531	77.990,84	970.154,19	5.404,39	66.742,33	15.831,72	270.985,99	99.226,95	1.307.882,51
TIMBÉ DO SUL	0,09846	39.316,87	487.970,52	2.724,47	33.520,64	1.454,08	26.800,04	43.495,42	548.291,20
TURVO	0,19030	75.990,25	943.792,64	5.265,76	64.846,53	4.687,32	139.731,37	85.943,33	1.148.370,55

MUNICÍPIOS	ÍNDICE DE RATEIO	ICMS		IPI		IPVA		TOTAL	
		NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS
AMFRI	5,09219	2.033.404,14	26.433.039,55	140.905,19	1.815.148,10	268.662,71	5.117.520,17	2.442.972,04	33.365.707,82
BALN. CAMBORIÚ	0,06624	26.450,84	1.502.522,84	1.832,92	102.522,68	78.187,21	1.386.060,52	106.470,96	2.991.106,05
BOMBINHAS	0,06865	27.413,19	339.915,02	1.899,60	23.345,20	2.934,37	49.169,30	32.247,17	412.429,51
CAMBORIÚ	0,18192	72.643,97	904.685,50	5.033,88	62.277,38	12.233,85	221.747,38	89.911,70	1.188.710,25
ILHOTA	0,37538	149.896,07	1.881.315,35	10.387,08	130.198,79	3.087,37	115.699,59	163.370,52	2.127.213,73
ITAJAÍ	3,42348	1.367.057,87	16.967.969,53	94.730,58	1.164.804,96	125.541,41	2.512.802,63	1.587.329,86	20.645.577,12
ITAPEMA	0,12828	51.224,54	634.006,19	3.549,62	43.462,54	14.886,18	230.135,07	69.660,33	907.603,79
LUIZ ALVES	0,17037	68.031,84	843.595,87	4.714,28	57.895,41	2.221,91	93.650,06	74.968,03	995.141,33
NAVEGANTES	0,36164	144.409,43	1.793.252,10	10.006,88	123.155,28	11.000,14	225.716,42	165.416,46	2.142.123,80
PENHA	0,10090	40.291,21	499.593,64	2.791,99	34.298,09	8.827,18	127.576,68	51.910,37	661.468,42
PIÇARRAS	0,11131	44.448,11	551.144,28	3.080,04	37.832,20	5.678,38	90.081,49	53.206,53	679.057,96
PORTO BELO	0,10402	41.537,08	515.039,24	2.878,32	35.355,58	4.064,71	64.881,03	48.480,11	615.275,86
AMMOC	3,35030	1.337.835,76	16.640.625,88	92.705,63	1.144.526,26	60.571,08	1.299.749,44	1.491.112,47	19.084.901,58
ÁGUA DOCE	0,16932	67.612,56	842.111,62	4.685,23	57.984,48	2.239,95	50.896,50	74.537,73	950.992,59
CAPINZAL	0,64541	257.723,96	3.211.817,57	17.859,04	221.178,08	8.633,57	157.770,58	284.216,57	3.590.766,23
CATANDUVAS	0,25599	102.221,47	1.270.657,54	7.083,46	87.356,19	3.319,33	82.495,74	112.624,25	1.440.509,46
ERVAL VELHO	0,10183	40.662,57	505.854,06	2.817,72	34.815,04	960,04	21.499,80	44.440,33	562.168,90
HERVAL DOESTE	0,34097	136.155,53	1.694.633,00	9.434,93	116.597,33	7.452,09	132.673,76	153.042,54	1.943.904,09
IBICARÉ	0,10409	41.565,03	516.161,58	2.880,26	35.473,04	1.778,50	32.308,17	46.223,79	583.942,78
JOAÇABA	0,63718	254.437,57	3.160.682,58	17.631,31	217.140,22	21.648,56	525.806,09	293.717,44	3.903.628,90
LACERDÓPOLIS	0,09284	37.072,70	460.013,64	2.568,96	31.600,69	765,94	20.638,15	40.407,60	512.252,48
LUZERNA	0,11508	45.953,54	571.229,04	3.184,36	39.284,36	1.132,71	34.062,14	50.270,61	644.575,54
OURO	0,16902	67.492,76	837.798,24	4.676,93	57.540,12	3.873,75	59.758,91	76.043,44	955.097,27
TANGARÁ	0,23169	92.518,03	1.151.852,47	6.411,06	79.277,85	4.640,31	83.264,94	103.569,40	1.314.395,27
TREZE TILIAS	0,14723	58.791,62	729.569,80	4.073,98	50.101,74	2.592,50	61.801,47	65.458,10	841.473,01
VARGEM BONITA	0,33965	135.628,43	1.688.244,74	9.398,40	116.177,13	1.533,83	36.773,19	146.560,66	1.841.195,06
AMMVI	14,26060	5.694.517,11	70.852.581,08	394.602,83	4.873.138,26	530.688,63	9.745.006,20	6.619.808,57	85.470.725,54
APIÚNA	0,18178	72.588,06	898.301,30	5.030,01	61.566,36	2.861,71	62.544,20	80.479,78	1.022.411,86
ASCURRA	0,17128	68.395,22	847.995,70	4.739,46	58.192,59	3.251,94	70.198,94	76.386,62	976.387,23
BENEDITO NOVO	0,14934	59.634,18	742.426,56	4.132,36	51.104,89	5.051,35	86.970,96	68.817,89	880.502,40
BLUMENAU	7,80178	3.115.392,74	38.751.679,67	215.881,83	2.664.470,91	285.841,06	5.343.212,22	3.617.115,63	46.759.362,80
BOTUVERÁ	0,09436	37.679,67	469.720,60	2.611,02	32.374,72	2.234,73	51.490,32	42.525,42	553.585,64
BRUSQUE	2,07613	829.036,49	10.321.501,59	57.448,27	710.368,31	111.193,39	1.791.801,91	997.678,15	12.823.671,81
DOUTOR PEDRINHO	0,07075	28.251,76	351.350,68	1.957,71	24.181,41	2.116,32	30.125,07	32.325,79	405.657,16
GASPAR	0,86405	345.030,89	4.282.882,69	23.908,99	294.034,02	33.508,23	529.838,52	402.448,11	5.106.755,23
GUABIRUBA	0,17047	68.071,77	845.577,97	4.717,05	58.118,62	9.239,04	177.687,56	82.027,86	1.081.384,15

MUNICÍPIOS	ÍNDICE DE RATEIO	ICMS		IPI		IPVA		TOTAL	
		NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS
INDAIAL	0,85341	340.782,14	4.267.185,46	23.614,57	294.807,56	23.509,00	480.510,81	387.905,72	5.042.503,83
POMERODE	0,62271	248.659,44	3.091.022,57	17.230,91	212.469,72	15.710,59	410.104,73	281.600,94	3.713.597,02
RIO DOS CEDROS	0,12675	50.613,58	628.256,85	3.507,28	43.158,87	4.647,03	97.335,64	58.767,89	768.751,36
RODEIO	0,15495	61.874,35	769.710,78	4.287,60	52.954,66	6.948,34	103.917,49	73.110,29	926.582,93
TIMBÓ	0,92284	368.506,81	4.584.968,66	25.535,76	315.335,62	24.575,90	509.267,83	418.618,47	5.409.572,11
AMNOROESTE	0,51567	205.916,42	2.554.627,72	14.269,02	175.415,72	12.494,73	277.386,80	232.680,17	3.007.430,24
JUPIÁ	0,05920	23.639,64	293.624,12	1.638,11	20.195,54	187,57	3.292,88	25.465,32	317.112,54
NOVO HORIZONTE	0,08598	34.333,38	426.634,45	2.379,14	29.340,91	526,60	17.232,86	37.239,12	473.208,22
SÃO BERNARDINO	0,06891	27.517,02	341.979,89	1.906,80	23.524,86	5.879,32	72.483,09	35.303,13	437.987,84
SÃO L. DOESTE	0,30158	120.426,38	1.492.389,26	8.344,97	102.354,40	5.901,24	184.377,97	134.672,60	1.779.121,63
AMOSC	5,16903	2.064.087,75	25.679.006,05	143.031,42	1.766.457,49	112.004,23	2.595.917,44	2.319.123,40	30.041.380,98
ÁGUAS DE CHAPECÓ	0,10935	43.665,45	543.016,13	3.025,81	37.355,04	1.143,32	20.047,13	47.834,57	600.418,30
ÁGUAS FRIAS	0,07742	30.915,21	384.552,75	2.142,28	26.469,82	170,12	12.130,40	33.227,61	423.152,97
CAXAMBÚ DO SUL	0,12660	50.553,68	628.816,58	3.503,13	43.262,20	1.197,12	21.650,66	55.253,93	693.729,44
CHAPECÓ	2,91274	1.163.110,09	14.480.140,13	80.597,97	996.324,23	93.007,84	2.114.957,08	1.336.715,90	17.591.421,44
CORDILHEIRA ALTA	0,17449	69.677,03	868.208,37	4.828,29	59.802,93	784,13	51.132,00	75.289,45	979.143,30
CORONEL FREITAS	0,25007	99.857,50	1.240.798,18	6.919,65	85.282,08	2.511,05	79.286,11	109.288,20	1.405.366,37
FORMÓSA DO SUL	0,07178	28.663,06	355.839,19	1.986,21	24.460,12	383,09	10.428,10	31.032,36	390.727,40
GUATAMBÚ	0,13338	53.261,06	662.210,53	3.690,74	45.546,65	557,09	10.562,76	57.508,89	718.319,94
IRATI	0,06586	26.299,10	326.939,14	1.822,40	22.499,07	193,68	5.761,68	28.315,18	355.199,89
JARDINÓPOLIS	0,06473	25.847,87	320.875,95	1.791,13	22.059,70	395,26	5.730,98	28.034,26	348.666,62
NOVA ERECHIM	0,11102	44.332,31	550.402,54	3.072,02	37.819,70	766,51	26.220,26	48.170,83	614.442,51
NOVA ITABERABA	0,12742	50.881,12	632.468,44	3.525,82	43.491,71	519,89	12.303,98	54.926,83	688.264,13
PINHALZINHO	0,20991	83.820,88	1.040.973,49	5.808,39	71.518,75	5.749,61	115.351,24	95.378,88	1.227.843,48
PLANALTO ALEGRE	0,07601	30.352,18	377.523,16	2.103,26	25.983,40	228,08	9.421,31	32.683,52	412.927,87
QUILOMBO	0,15234	60.832,13	756.021,24	4.215,38	51.976,24	2.561,50	52.415,42	67.609,01	860.412,89
SANTIAGO DO SUL	0,06320	25.236,91	313.385,40	1.748,80	21.549,13	23,26	2.961,31	27.008,97	337.895,85
SÃO CARLOS	0,18782	74.999,94	931.780,31	5.197,14	64.038,85	176,65	6.475,50	80.373,73	1.002.294,65
SERRA ALTA	0,08820	35.219,87	437.528,42	2.440,57	30.083,65	761,07	16.874,62	38.421,50	484.486,69
SUL BRASIL	0,06904	27.568,93	342.601,57	1.910,40	23.569,15	448,71	6.897,87	29.928,03	373.068,59
UNIÃO DO OESTE	0,09765	38.993,42	484.924,52	2.702,06	33.365,07	426,25	15.309,03	42.121,73	533.598,63
AMPLA	1,36148	543.663,74	6.765.194,81	37.673,30	465.425,40	26.236,19	575.982,42	607.573,23	7.806.602,63
ITAIÓPOLIS	0,30229	120.709,90	1.503.063,83	8.364,62	103.460,56	2.727,01	64.749,04	131.801,53	1.671.273,42
MAFRA	0,71675	286.211,32	3.563.982,35	19.833,08	245.278,76	17.715,36	390.545,96	323.759,76	4.199.807,07
MONTE CASTELO	0,12113	48.369,41	600.301,85	3.351,77	41.235,97	1.692,93	27.848,96	53.414,11	669.386,78
PAPANDUVA	0,22131	88.373,11	1.097.846,78	6.123,83	75.450,11	4.100,89	92.838,46	98.597,83	1.266.135,35

MUNICÍPIOS	ÍNDICE DE RATEIO	ICMS		IPI		IPVA		TOTAL	
		NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS
AMPLASC	0,89559	357.625,39	4.458.364,98	24.781,73	307.180,86	14.592,02	279.369,00	396.999,14	5.044.914,84
ABDON BATISTA	0,06646	26.538,69	329.959,88	1.839,00	22.705,90	432,25	8.050,83	28.809,94	360.716,61
BRUNÓPOLIS	0,06861	27.397,22	340.369,25	1.898,50	23.409,69	61,28	2.684,83	29.357,00	366.463,77
CAMPOS NOVOS	0,41381	165.241,86	2.063.786,50	11.450,47	142.322,64	12.494,95	236.115,47	189.187,29	2.442.224,60
MONTE CARLO	0,19885	79.404,42	990.238,70	5.502,35	68.240,96	921,22	23.588,67	85.827,99	1.082.068,33
VARGEM	0,07039	28.108,01	349.402,04	1.947,75	24.041,54	505,44	6.050,98	30.561,20	379.494,56
ZORTÉIA	0,07747	30.935,18	384.608,62	2.143,66	26.460,13	176,88	2.878,22	33.255,72	413.946,97
AMREC	4,77391	1.906.309,14	23.779.044,06	132.098,11	1.637.958,03	259.281,79	4.502.990,24	2.297.689,05	29.919.992,33
COCAL DO SUL	0,49341	197.027,59	2.454.642,75	13.653,07	168.996,30	9.814,40	161.111,02	220.495,06	2.784.750,07
CRICIÚMA	2,23089	890.834,98	11.114.481,87	61.730,61	766.081,47	174.321,17	3.002.202,84	1.126.886,75	14.882.766,19
FORQUILHINHA	0,34015	135.828,09	1.701.826,09	9.412,24	117.616,83	11.154,42	153.558,42	156.394,74	1.973.001,35
IÇARA	0,49947	199.447,46	2.473.152,69	13.820,76	169.674,76	25.172,57	376.702,45	238.440,79	3.019.529,90
LAURO MULLER	0,11180	44.643,77	557.735,92	3.093,60	38.491,77	5.044,14	109.152,95	52.781,51	705.380,65
MORRO DA FUMAÇA	0,21769	86.927,58	1.080.313,78	6.023,67	74.252,76	10.099,82	193.211,86	103.051,06	1.347.778,41
NOVA VENEZA	0,16616	66.350,71	825.496,86	4.597,79	56.789,44	5.049,38	137.019,45	75.997,88	1.019.305,75
SIDERÓPOLIS	0,17454	69.697,00	875.867,05	4.829,67	60.316,77	5.455,36	116.980,24	79.982,03	1.053.164,06
TREVISÓ	0,14330	57.222,30	719.015,01	3.965,23	49.455,08	567,49	12.753,55	61.755,02	781.223,64
URUSSANGA	0,39650	158.329,67	1.976.512,03	10.971,49	136.282,83	12.603,04	240.297,46	181.904,20	2.353.092,32
AMUNESC	16,29466	6.506.754,29	79.953.191,73	450.886,98	5.496.414,60	458.588,60	8.010.399,71	7.416.229,87	93.460.006,04
ARAQUARI	0,15896	63.475,62	789.121,32	4.398,56	54.263,66	2.002,14	30.565,39	69.876,32	873.950,37
BARRA DO SUL	0,06601	26.358,99	328.294,52	1.826,55	22.584,05	786,61	13.074,55	28.972,16	363.953,12
CAMPO ALEGRE	0,19025	75.970,29	942.324,21	5.264,38	64.686,83	4.507,29	66.195,15	85.741,96	1.073.206,18
GARUVA	0,11371	45.406,47	565.308,15	3.146,45	38.921,01	3.287,82	62.935,52	51.840,74	667.164,68
ITAPOÃ	0,07378	29.461,70	364.721,10	2.041,55	25.016,60	753,83	13.280,51	32.257,08	403.018,21
JOINVILLE	12,44813	4.970.764,86	61.814.413,56	344.450,25	4.249.347,59	380.632,80	6.413.162,37	5.695.847,91	72.476.923,53
RIO NEGRINHO	0,62551	249.777,53	3.110.357,51	17.308,39	214.054,14	17.838,55	345.373,21	284.924,47	3.669.784,87
SÃO BENTO DO SUL	1,82025	726.858,95	9.144.431,08	50.367,85	628.972,87	35.891,39	850.906,68	813.118,19	10.624.310,63
SÃO FCO. DO SUL	0,79806	318.679,88	2.894.220,27	22.082,99	198.567,86	12.888,17	214.906,33	353.651,05	3.307.694,46
AMURC	3,09496	1.235.873,85	15.350.343,21	85.640,15	1.054.608,20	96.195,53	1.747.565,99	1.417.709,54	18.152.517,40
BELA V. DO TOLDO	0,09100	36.337,96	451.281,81	2.518,05	31.021,74	124,10	7.431,62	38.980,10	489.735,17
CAÇADOR	1,10150	439.849,00	5.460.845,78	30.479,43	374.986,30	44.263,57	777.290,39	514.592,00	6.613.122,47
CALMON	0,06304	25.173,02	312.318,18	1.744,37	21.462,44	608,69	3.165,27	27.526,08	336.945,89
CANOINHAS	0,60038	239.742,66	2.984.552,62	16.613,02	205.357,01	24.868,26	476.182,52	281.223,94	3.666.092,15
IRINEÓPOLIS	0,12727	50.821,23	630.601,73	3.521,67	43.306,18	501,14	41.378,44	54.844,04	715.286,36
MAJOR VIEIRA	0,11094	44.300,36	549.595,54	3.069,80	37.745,34	1.035,96	29.803,16	48.406,12	617.144,04
MATOS COSTA	0,06247	24.945,41	309.804,18	1.728,60	21.305,73	505,89	5.343,85	27.179,90	336.453,76



MUNICÍPIOS	ÍNDICE DE RATEIO	ICMS		IPI		IPVA		TOTAL	
		NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS
PORTO UNIÃO	0,22917	91.511,75	1.138.476,56	6.341,33	78.313,51	13.223,45	207.979,04	111.076,53	1.424.769,11
SANTA CECÍLIA	0,25333	101.159,28	1.253.624,64	7.009,85	85.989,68	3.803,47	87.868,35	111.972,60	1.427.482,67
TRÊS BARRAS	0,45586	182.033,19	2.259.242,17	12.614,03	155.120,26	7.261,00	111.123,35	201.908,22	2.525.485,78
AMUREL	3,92275	1.566.425,47	19.444.921,11	108.545,80	1.335.611,49	197.210,70	3.773.648,50	1.872.181,97	24.554.181,10
ARMAZÉM	0,08913	35.591,23	441.624,54	2.466,30	30.338,81	4.824,08	81.491,75	42.881,61	553.455,10
BRAÇO DO NORTE	0,37254	148.762,00	1.847.488,99	10.308,50	126.909,27	12.090,35	343.442,02	171.160,85	2.317.840,28
CAPIVARI DE BAIXO	0,25577	102.133,62	1.262.009,74	7.077,37	86.331,41	9.116,02	129.445,99	118.327,01	1.477.787,14
GRÃO PARÁ	0,12100	48.317,50	600.634,13	3.348,17	41.305,18	1.874,67	44.716,50	53.540,34	686.655,81
GRAVATAL	0,07629	30.463,99	377.822,36	2.111,01	25.951,13	4.338,28	65.254,47	36.913,27	469.027,96
IMARUÍ	0,06778	27.065,79	336.214,63	1.875,53	23.123,08	1.834,07	41.060,00	30.775,39	400.397,71
IMBITUBA	0,28609	114.240,94	1.416.276,48	7.916,35	97.172,77	18.674,69	281.270,06	140.831,99	1.794.719,32
JAGUARUNA	0,13600	54.307,28	674.770,68	3.763,23	46.383,86	5.429,06	95.586,10	63.499,57	816.740,64
LAGUNA	0,16802	67.093,44	829.932,28	4.649,26	56.917,65	19.045,12	296.576,20	90.787,82	1.183.426,13
ORLEANS	0,31998	127.773,84	1.584.243,69	8.854,12	108.686,60	14.132,36	323.513,37	150.760,31	2.016.443,67
PEDRAS GRANDES	0,09044	36.114,34	448.642,21	2.502,55	30.845,25	1.752,42	33.561,84	40.369,31	513.049,31
RIO FORTUNA	0,09218	36.809,15	456.747,86	2.550,70	31.376,39	2.029,89	50.541,32	41.389,74	538.665,58
SANGÃO	0,09642	38.502,26	477.179,28	2.668,02	32.748,23	3.120,02	66.205,49	44.290,30	576.132,99
SANTA R. DE LIMA	0,06082	24.286,53	301.515,61	1.682,94	20.730,42	503,37	13.444,63	26.472,84	335.690,66
SÃO LUDGERO	0,24569	98.108,49	1.218.869,79	6.798,45	83.764,10	5.057,97	113.458,17	109.964,91	1.416.092,06
SÃO MARTINHO	0,06375	25.456,54	316.281,95	1.764,02	21.756,58	536,45	19.775,84	27.757,00	357.814,37
TREZE DE MAIO	0,10368	41.401,31	514.018,95	2.868,91	35.320,34	2.637,74	69.950,62	46.907,96	619.289,91
TUBARÃO	1,27717	509.997,22	6.340.647,94	35.340,37	435.950,41	90.214,14	1.704.354,13	635.551,74	8.480.952,48
AMURES	4,84333	1.934.029,81	24.016.999,71	134.019,02	1.649.894,24	122.668,91	2.524.220,65	2.190.717,75	28.191.114,59
ANITA GARIBALDI	0,07276	29.054,39	361.135,73	2.013,33	24.845,64	1.197,20	29.455,75	32.264,92	415.437,12
BOCAINA DO SUL	0,06619	26.430,87	328.058,26	1.831,53	22.547,79	330,08	3.170,80	28.592,48	353.776,84
BOM J. DA SERRA	0,06705	26.774,29	332.445,33	1.855,33	22.857,08	780,12	14.073,64	29.409,74	369.376,05
BOM RETIRO	0,14577	58.208,61	721.631,35	4.033,58	49.529,16	1.478,98	41.273,01	63.721,17	812.433,52
CAMPO BELO DO SUL	0,09291	37.100,65	460.878,97	2.570,90	31.685,36	798,04	18.145,75	40.469,59	510.710,07
CAPÃO ALTO	0,08169	32.620,30	406.361,31	2.260,43	27.998,09	90,60	2.091,31	34.971,33	436.450,72
CELSO RAMOS	0,06007	23.987,04	298.092,01	1.662,19	20.510,85	108,63	10.950,62	25.757,86	329.553,48
CERRO NEGRO	0,05687	22.709,23	282.043,25	1.573,64	19.398,15	191,62	3.210,13	24.474,49	304.651,54
CORREIA PINTO	0,74316	296.757,31	3.684.838,86	20.563,86	253.064,22	4.496,48	90.624,33	321.817,66	4.028.527,42
LAGES	1,89941	758.468,98	9.413.351,26	52.558,28	646.196,90	90.517,32	1.851.503,90	901.544,58	11.911.052,06
OTACÍLIO CÔSTA	0,78886	315.006,15	3.911.728,76	21.828,42	268.695,89	8.858,56	153.952,00	345.693,14	4.334.376,65
PAINEL	0,06339	25.312,78	314.990,22	1.754,05	21.692,73	26,60	1.899,28	27.093,44	338.582,23
PALMEIRA	0,08074	32.240,95	400.131,69	2.234,14	27.495,89	315,57	3.264,75	34.790,67	430.892,33

MUNICÍPIOS	ÍNDICE DE RATEIO	ICMS		IPI		IPVA		TOTAL	
		NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS
PONTE ALTA	0,09328	37.248,40	461.809,34	2.581,14	31.703,89	1.690,44	25.683,38	41.519,98	519.196,61
RIO RUFINO	0,06300	25.157,05	312.433,80	1.743,26	21.486,68	449,62	5.041,58	27.349,93	338.962,06
SÃO JOAQUIM	0,22342	89.215,67	1.111.636,97	6.182,22	76.546,94	7.113,67	190.555,90	102.511,56	1.378.739,81
SÃO JOSÉ DO CERRITO	0,07321	29.234,09	362.934,61	2.025,78	24.946,81	758,43	14.083,19	32.018,30	401.964,62
URUBICI	0,10741	42.890,77	532.794,62	2.972,13	36.626,98	2.884,40	54.380,78	48.747,29	623.802,37
URUPEMA	0,06414	25.612,27	319.703,36	1.774,81	22.065,16	582,55	10.860,55	27.969,63	352.629,08
AMVALI	5,71510	2.282.143,44	28.371.566,94	158.141,64	1.950.103,61	153.415,30	2.914.005,09	2.593.700,38	33.235.675,64
BARRA VELHA	0,11729	46.836,03	580.412,03	3.245,51	39.829,84	5.319,48	106.148,84	55.401,02	726.390,72
CORUPÁ	0,19063	76.122,03	946.521,82	5.274,89	65.096,24	5.534,25	111.573,00	86.931,17	1.123.191,06
GUARAMIRIM	0,48927	195.374,42	2.423.820,07	13.538,51	166.355,06	20.662,79	310.881,08	229.575,72	2.901.056,22
JARAGUÁ DO SUL	4,40367	1.758.465,57	21.859.257,14	121.853,26	1.502.277,86	111.864,70	2.114.368,03	1.992.183,54	25.475.903,03
MASSARANDUBA	0,25293	100.999,55	1.253.377,40	6.998,79	86.057,98	5.130,02	153.794,00	113.128,36	1.493.229,38
S. JOÃO DO ITAPERIÚ	0,08251	32.947,74	408.979,96	2.283,12	28.103,76	1.047,58	30.074,23	36.278,45	467.157,95
SCHROEDER	0,17880	71.398,09	899.198,52	4.947,55	62.382,85	3.856,48	87.165,91	80.202,12	1.048.747,27
GRANFOPOLIS	8,25805	3.297.589,65	40.954.710,47	228.507,21	2.813.518,88	770.194,31	13.871.820,35	4.296.291,17	57.640.049,70
ÁGUAS MORNAS	0,07258	28.982,51	359.980,17	2.008,35	24.752,34	1.971,06	40.464,52	32.961,92	425.197,03
ALFREDO WAGNER	0,09959	39.768,10	493.392,68	2.755,74	33.885,87	2.803,82	60.611,90	45.327,66	587.890,45
ANGELINA	0,06427	25.664,18	318.457,79	1.778,41	21.885,13	3.023,09	51.438,22	30.465,68	391.781,15
ANITÁPOLIS	0,05828	23.272,26	288.889,92	1.612,66	19.862,06	1.001,89	13.845,36	25.886,81	322.597,34
ANTÔNIO CARLOS	0,13318	53.181,20	661.659,70	3.685,20	45.517,51	2.908,10	99.487,23	59.774,50	806.664,44
BIGUAÇÚ	0,31735	126.723,63	1.563.642,93	8.781,34	106.880,10	16.629,89	288.198,01	152.134,86	1.958.721,05
CANELINHA	0,10469	41.804,62	518.994,39	2.896,86	35.664,14	2.992,29	82.304,60	47.693,77	636.963,14
FLORIANÓPOLIS	3,56376	1.423.074,23	17.661.954,09	98.612,24	1.212.709,29	536.970,26	9.740.824,18	2.058.656,73	28.615.487,56
GAROPABA	0,08154	32.560,41	404.316,87	2.256,28	27.795,93	8.963,75	98.831,42	43.780,44	530.944,22
GOV. CELSO RAMOS	0,06326	25.260,87	314.178,92	1.750,46	21.626,20	2.991,85	58.758,11	30.003,18	394.563,23
LEOBERTO LEAL	0,07446	29.733,23	369.605,27	2.060,37	25.430,15	867,12	18.378,44	32.660,72	413.413,87
MAJOR GERCINO	0,06500	25.955,68	322.148,27	1.798,60	22.142,41	1.295,14	22.519,19	29.049,43	366.809,87
NOVA TRENTO	0,09212	36.785,19	456.746,08	2.549,04	31.389,04	5.028,04	132.652,43	44.362,27	620.787,55
PALHOÇA	0,33513	133.823,51	1.663.689,06	9.273,33	114.366,72	39.873,01	596.922,58	182.969,85	2.374.978,37
PAULO LOPES	0,07115	28.411,49	352.386,52	1.968,78	24.206,68	2.192,12	48.709,31	32.572,39	425.302,51
RANCHO QUEIMADO	0,06107	24.386,36	302.875,18	1.689,86	20.831,34	863,61	19.010,52	26.939,83	342.717,03
S. ° DA IMPERATRIZ	0,10633	42.459,50	527.055,21	2.942,24	36.211,98	9.476,54	198.764,82	54.878,28	762.032,02
SÃO BONIFÁCIO	0,06329	25.272,85	313.710,19	1.751,29	21.566,64	652,77	17.296,45	27.676,91	352.573,28
SÃO JOÃO BATISTA	0,18319	73.151,10	908.941,69	5.069,02	62.475,30	11.586,61	165.539,69	89.806,73	1.136.956,68
SÃO JOSÉ	1,91959	766.527,22	9.547.282,95	53.116,67	657.038,91	98.859,18	1.792.949,16	918.503,08	11.997.271,02
S. P. DE ALCÂNTARA	0,07382	29.477,67	367.050,74	2.042,66	25.288,69	748,66	20.385,29	32.268,99	412.724,72

MUNICÍPIOS	ÍNDICE DE RATEIO	ICMS		IPI		IPVA		TOTAL	
		NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS	NO MÊS	ATÉ O MÊS
TIJUCAS	0,65440	261.313,83	3.237.751,84	18.107,80	221.992,43	18.495,51	303.928,92	297.917,14	3.763.673,19
TOTAL DO ESTADO	100,00	39.931.819,92	495.640.883,85	2.767.084,31	34.081.522,21	3.594.831,70	67.809.434,34	46.293.735,93	597.531.840,40

Obs.: O ICM/ICMS é rateado até o 2º dia útil de cada semana, conforme disposto no Artigo 5º da Lei Complementar nº 63 de 11/01/90.

O IPI é rateado conforme disposto no Artigo 7º da Lei Complementar nº 63 de 11/01/90.

O IPVA é repassado de imediato pelo próprio banco conforme disposto no Artigo 2º da Lei Complementar nº 63 de 11/01/90.

Índice utilizado no mês publicado no D.O.E. de 17/08/98.

Do IPI estão excluídos 15% repassados ao FUNDEF.

## Anexo D – Classificação das receitas e despesas orçamentárias (Lei 4.320)

1000.00.00	<b>RECEITAS CORRENTES</b>	3000.00.00	<b>DESPESAS CORRENTES</b>
1100.00.00	<b>Receita Tributária</b>	3100.00.00	<b>Despesas de Custeio</b>
1110.00.00	Impostos	3110.00.00	Pessoal
1120.00.00	Taxas	3120.00.00	Material de Consumo
1130.00.00	Contribuições de Melhoria	3130.00.00	Serviços de Terceiros e Encargos
1200.00.00	<b>Receita de Contribuições</b>	3190.00.00	Diversas Despesas de Custeio
1210.00.00	Contribuições Sociais	3200.00.00	<b>Transferências Correntes</b>
1220.00.00	Contribuições Econômicas	3210.00.00	Transferências Intragovernamentais
1300.00.00	<b>Receita de Patrimonial</b>	3220.00.00	Transferências Intergovernamentais
1310.00.00	Receitas Imobiliárias	3230.00.00	Transferências a Instituições Privadas
1320.00.00	Receitas de Valores Mobiliários	3240.00.00	Transferências ao Exterior
1390.00.00	Outras Receitas Patrimoniais	3250.00.00	Transferências a Pessoas
1400.00.00	<b>Receita de Agropecuária</b>	3260.00.00	Encargos da Dívida Interna
1410.00.00	Receita da Produção Vegetal	3270.00.00	Encargos da Dívida Externa
1420.00.00	Receita da Produção Animal e Derivados	3280.00.00	PASEP
1490.00.00	Outras Receitas Agropecuárias	3290.00.00	Diversas Transferências Correntes
1500.00.00	<b>Receita de Industrial</b>	4000.00.00	<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>
1510.00.00	Receita da Ind. Extrativista Mineral	4100.00.00	<b>Investimentos</b>
1520.00.00	Receita da Ind. de Transformação	4110.00.00	Obras e Instalações
1530.00.00	Receita da Ind. de Construção	4120.00.00	Equipamentos e Material Permanente
1540.00.00	Receita de Serviços Ind. Utilidade Pública	4130.00.00	Invest. em Regime de Execução Especial
1600.00.00	<b>Receita de Serviços</b>	4140.00.00	Constituição ou Aumento de Capital
1700.00.00	<b>Transferências Correntes</b>		Empresas Industriais ou Agropecuárias
1710.00.00	Transferências Intragovernamentais	4190.00.00	Diversos Investimentos
1720.00.00	Transferências Intergovernamentais	4200.00.00	<b>Inversões Financeiras</b>
1730.00.00	Transferências de Inst. Privadas	4210.00.00	Aquisição de Imóveis
1740.00.00	Transferências do Exterior	4220.00.00	Aquisição de Outros Bens de Capital já em Utilização
1750.00.00	Transferências de Pessoas		
1900.00.00	<b>Outras Receitas Correntes</b>	4230.00.00	Aquisição de Bens para Revenda
1910.00.00	Multas e Juros de Mora	4240.00.00	Aquisição de Títulos de Crédito
1920.00.00	Indenizações e Restituições	4250.00.00	Aquisição de Títulos Representativo de Capital já Integralizado
1930.00.00	Receita da Dívida Ativa		
2000.00.00	<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	4260.00.00	Constituição ou Aumento de Capital
2100.00.00	<b>Operações de Crédito</b>		Empresas Comerciais ou Financeiras
2110.00.00	Operações de Crédito Internas	4270.00.00	Concessão de Empréstimos
2120.00.00	Operações de Crédito Externas	4280.00.00	Depósitos Compulsórios
2200.00.00	<b>Alienação de Bens</b>	4290.00.00	Diversas Inversões Financeiras
2210.00.00	Alienação de Bens Móveis	4300.00.00	<b>Transferências de Capital</b>
2220.00.00	Alienação de Bens Imóveis	4310.00.00	Transferências Intragovernamentais
2300.00.00	<b>Amortização de Empréstimos</b>	4320.00.00	Transferências Intergovernamentais
2400.00.00	<b>Transferências de Capital</b>	4330.00.00	Transferências a Instituições Privadas
2410.00.00	Transferências Intragovernamentais	4340.00.00	Transferências ao Exterior
2420.00.00	Transferências Intergovernamentais	4350.00.00	Amortização da Dívida Interna
2430.00.00	Transferências de Inst. Privadas	4360.00.00	Amortização da Dívida Externa
2440.00.00	Transferências do Exterior	4370.00.00	Diferenças de Câmbio
2450.00.00	Transferências de Pessoas	4392.00.00	Diversas Transferências de Capital
2500.00.00	<b>Outras Receitas de Capital</b>		
2510.00.00	Indenizações pela Ext. de Petróleo, Xisto e Gás		
2520.00.00	Integralização do Capital Social		
2590.00.00	Outras Receitas		

Fonte: Adaptado de Teixeira (1996)

