



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO
TRÓPICO ÚMIDO

KARLA MARQUES PAMPLONA

**O ESTADO FEDERATIVO FISCAL E O COMPORTAMENTO DO SISTEMA DE
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA RECEITA PÚBLICA DOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ: uma análise sob as perspectivas da
equalização fiscal e do desenvolvimento**

Belém
2014

KARLA MARQUES PAMPLONA

**O ESTADO FEDERATIVO FISCAL E O COMPORTAMENTO DO SISTEMA DE
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA RECEITA PÚBLICA DOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ: uma análise sob as perspectivas da
equalização fiscal e do desenvolvimento**

Tese apresentada ao Núcleo de Altos Estudos
Amazônicos da Universidade Federal do Pará
como requisito para obtenção de título de doutor
no Programa de Doutorado em Desenvolvimento
Sustentável do Trópico Úmido.

Professor Orientador: Dr. Armin Mathis.

Belém
2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA/UFPA

Pamplona, Marques Karla

O Estado Federativo fiscal e o comportamento do sistema de transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios do Estado do Pará: uma análise sob as perspectivas da equalização fiscal e do desenvolvimento / Karla Marques Pamplona; Orientador, Armin Mathis. – 2014.

348 f. : il. ; 29 cm

Inclui bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2014.

1. Finanças públicas - Pará. 2. Federalismo – Brasil. 3. Relações tributárias intergovernamentais - Pará. 4. Fundo de Participação dos Estados (Brasil). 5. Fundo de Participação dos Municípios (Brasil). 6. Desenvolvimento. I. Mathis, Armin, orientador. II. Título.

CDD 22 ed. 336.098115

KARLA MARQUES PAMPLONA

O ESTADO FEDERATIVO FISCAL E O COMPORTAMENTO DO SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA RECEITA PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ: uma análise sob as perspectivas da equalização fiscal e do desenvolvimento

Tese apresentada ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção de título de doutor no Programa de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

Professor Orientador: Dr. Armin Mathis.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Armin Mathis
Orientado/NAEA/UFPA

Prof^a. Dr^a. Nírvea Ravena
Examinadora interna - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Durbens Nascimento
Examinador interno - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Mário Miguel Amin
Examinador externo - UNAMA

Prof. Dr. Sérgio Bacury
Examinador externo - ICSA/UFPA

Ao querido Deus, aos meus pais, Carlos e Ivaneide, ao meu marido, Ari Loureiro, às minhas irmãs, Maiza e Mayra, e aos meus filhos, João e Maria Beatriz, amores da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus pelo amor, misericórdia e oportunidade de aprendizado.

Aos meus pais, Carlos e Ivaneide, os quais me educaram com amor, sendo fundamentais em minha vida e às minhas irmãs, Maiza e Mayra, que sempre me apoiaram.

Ao meu marido Ari e filhos, João e Maria Beatriz, os quais me ensinam a amar incondicionalmente e representam felicidade na vida atual.

Ao Professor Dr. Armin Mathis, pela dedicação, compreensão e orientação a mim ofertadas ao longo do doutorado.

Ao Professor Dr. Fernando Facury Scaff, por me incentivar a busca pelo conhecimento na área das Finanças Públicas.

[...] embora o eqüitativo seja justo e seja superior a uma espécie de justiça, não é superior a uma justiça absoluta, mas apenas ao erro devido à expressão absoluta. Esta é a natureza essencial do eqüitativo, ou seja, é uma retificação da lei onde a lei é lacunar em função de sua generalidade.
(ARISTÓTELES, 2007)

RESUMO

O trabalho apresenta, primeiramente, uma investigação teórica sobre a estrutura do Estado Federativo Fiscal brasileiro, destacando o conceito, os fundamentos e as suas peculiaridades; por conseguinte, analisa o comportamento do pacto federativo fiscal brasileiro após o advento da Constituição Federal de 1988 e a descentralização político-administrativa e financeira, demonstrando a relevante participação das transferências intergovernamentais na receita pública disponível das entidades subnacionais, sobretudo a partir de 2000, sobressaindo-se a elevada participação na receita municipal brasileira. No segundo capítulo, elucida a composição, as modalidades, as características e as funções do sistema jurídico das transferências intergovernamentais no atual Estado Federativo Brasileiro, ressaltando a necessidade de vinculação com a equalização fiscal e o desenvolvimento sustentado. Por fim, no último capítulo, aborda-se o contexto socioeconômico e o pacto federativo fiscal no estado do Pará e o comportamento das transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios paraenses por mesorregiões no período de 1989 a 2012, comparando com a arrecadação própria, a arrecadação tributária e a receita disponível, bem como se analisa o impacto das mesmas, comparando com o PIB, o PIB *per capita* e o IDH-M, no intuito de avaliar, localmente, o desempenho da equalização fiscal e do desenvolvimento.

Palavras-chave: Estado Federativo Brasileiro. Federalismo Fiscal. Transferências Intergovernamentais. Equalização Fiscal. Desenvolvimento. Municípios. Estado do Pará.

ABSTRACT

The paper presents, first, a theoretical investigation on the structure of Fiscal Federalism Brazilian state, outlining the concept, fundamentals and their peculiarities; therefore, analyzes the behavior of the Brazilian federal fiscal pact after the advent of the Federal Constitution of 1988 and the political-administrative and financial decentralization, demonstrating the considerable participation of intergovernmental transfers in government revenue available from subnational entities, particularly since 2000, standing out the high participation in the Brazilian municipal revenue. The second chapter elucidates the composition, methods, features and functions of the legal system of intergovernmental transfers in the current Brazilian federative state, emphasizing the need to link with the fiscal equalization and development. Finally, the last chapter discusses the behavior of intergovernmental transfers in government revenue from Parámunicipalities in the period 1989 a 2012, compared to the own collection, tax collection and revenue available, as well as analyzes their impact by mesoregions compared with PIB and IDH-M, in order to evaluate locally the performance of fiscal equalization and development.

Key-words: Brazilian Federal State. Fiscal Federalism. Intergovernmental Transfers. Fiscal Equalization. Development. County. Municipalities. Mesoregions. State of Pará.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da diferença entre a arrecadação das contribuições federais e a arrecadação tributária total federal em R\$-bilhões entre 1998 a 2012.....	53
Gráfico 2 – Índice de Gini e a distribuição do rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes, com rendimento, por grandes regiões (1995-2005).....	63
Gráfico 3 – Distribuição das receitas tributárias em níveis de governo do Brasil entre 1960-2005.....	79
Gráfico 4 – Participação do SUS, do FUNDEF e do FPE/FPM nas transferências federais a estados e municípios – 1998 a 2005.....	97
Gráfico 5 - Evolução do desempenho do IDH-M das mesorregiões do estado do Pará nos anos de 1991, 2000 e 2010.....	207
Gráfico 6 - evolução do desempenho do IDH-M e do PIB <i>per capita</i> * das mesorregiões do estado do Pará em 2000 e 2010.....	208
Gráfico 7 – Transferências intergovernamentais (TRA) dos municípios paraenses entre 1989 a 1993 e 1990 a 2000 em R\$*.....	224
Gráfico 8 – Transferências intergovernamentais (TRA) dos municípios no estado do Pará no período de 2000 a 2012 em R\$*.....	230
Gráfico 9 – A evolução das transferências intergovernamentais (TRA) per capita entre 2000 e 2010 em R\$*.....	232
Gráfico 10 – Modalidades da TRA em 1990, 2000 e 2010 em R\$*.....	237
Gráfico 11 – Participação da TRA <i>p. c.</i> na receita disponível <i>p. c.</i> dos municípios paraenses entre 1990, 2000 e 2012 em percentagem (%).....	243
Gráfico 12 – Comparação do crescimento entre as transferências intergovernamentais <i>p. c.</i> , a arrecadação própria <i>p. c.</i> e a receita disponível <i>p. c.</i> dos municípios paraenses em 2000-2012 (R\$).....	245
Gráfico 13 - Comportamento do FPM <i>p. c.</i> , FUNDEF-FUNDEB <i>p. c.</i> , cota-parte ICMS <i>p. c.</i> e FNS-SUS <i>p. c.</i> e as demais TRA <i>p. c.</i> entre 2000 a 2012 (R\$).....	249

Gráfico 14 – Evolução da receita das transferências intergovernamentais <i>per capita</i> por mesorregiões do estado do Pará em 2000, 2010 e 2012*.....	250
Gráfico 15 – O comportamento das modalidades de transferências intergovernamentais <i>per capita</i> (TRA 1, TRA 2 e TRA 3) na receita municipal por mesorregiões do estado do Pará no ano de 2000 em R\$.....	271
Gráfico 16 – Distribuição da TRA 2 <i>per capita</i> e do PIB <i>per capita</i> dos municípios paraenses por mesorregiões do estado do Pará em 2000.....	276
Gráfico 17 – O comportamento das modalidades de transferências intergovernamentais <i>per capita</i> (TRA 1, TRA 2 e TRA 3) na receita municipal por mesorregiões do estado do Pará no ano de 2010 em R\$.....	278
Gráfico 18 – Distribuição da TRA 1 <i>per capita</i> e arrecadação própria <i>per capita</i> dos municípios paraenses por mesorregiões do estado do Pará em 2010.....	280
Gráfico 19 – Distribuição da TRA 2 e PIB <i>per capita</i> dos municípios paraenses por mesorregiões do estado do Pará em 2010.....	281
Gráfico 20 – Distribuição da TRA 4 <i>per capita</i> dos municípios por mesorregiões do estado do Pará nos anos de 2010 e 2012 em R\$.....	286

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características da descentralização em três áreas (saúde, educação e assistência social).....	93
Quadro 2 – Fundos e o IR e o IPI.....	150
Quadro 3 – Transferências intergovernamentais devolutivas, redistributivas e redistributivas para viabilização de políticas setoriais.....	167
Quadro 4 – Transferências intergovernamentais e critérios de distribuição e de afetação socioeconômicos.....	168
Quadro 5 – Transferências intergovernamentais e critérios de distribuição e de afetação socioeconômicos	173
Quadro 6.- Mesorregiões, área territorial e municípios do estado do Pará.....	193
Quadro 7 – Tipos de receitas e suas definições no programa FINBRA da STN/MF.....	211
Quadro 8 – Transferências com dados no FINBRA da STN/MF.....	212
Quadro 9 – Tipologia das receitas municipais, siglas e definições dos conceitos.....	214

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de população, municípios, área e PIB <i>per capita</i> por regiões do Brasil 2002 e 2010.....	61
Tabela 2 – Arrecadação tributária <i>per capita</i> por regiões e estados: 2008 a 2009.....	62
Tabela 3 – Evolução do IDH-M do Brasil e dos estados brasileiros (1991-2000).....	65
Tabela 4 – Evolução do IDH-M do Brasil e dos estados brasileiros (2000-2010).....	67
Tabela 5 – Evolução da carga tributária brasileira de 1986 a 2012.....	85
Tabela 6 – Composição da receita dos governos subnacionais (1997-2005).....	94
Tabela 7 – Fluxo de receitas por esfera governamental (R\$ - bilhões) em 2007.....	95
Tabela 8 – Composição da receita de governos estaduais e locais em alguns países organizados em três níveis de governo (2008).....	99
Tabela 9 – Composição da receita de governos locais em alguns países organizados em dois níveis de governo (2008).....	100
Tabela 10 - Indicadores de descentralização de países selecionados na década de 2000.....	101
Tabela 11 – Mesorregiões e população do estado do Pará 2000, 2007 e 2010.....	194
Tabela 12 – Evolução da taxa média geométrica de incremento anual da população segundo mesorregião - 1980-2010.....	195
Tabela 13 – Mesorregiões, população, área territorial e densidade demográfica do estado do Pará em 2010.....	195
Tabela 14 – Evolução do Produto Interno Bruto - PIB (R\$ 1.000,00) segundo mesorregião 2000-2010.....	196
Tabela 15 – Evolução do PIB <i>per capita</i> segundo mesorregiões do Pará 2000-2010.....	198
Tabela 16 – <i>Ranking</i> dos 10 municípios do Pará com mais elevado PIB <i>per capita</i> municipal (R\$) em 2010.....	199
Tabela 17 – <i>Ranking</i> dos 10 municípios do Pará com menor PIB <i>per capita</i>	

municipal (R\$) em 2010.....	200
Tabela 18 – PIB municipal VA agropecuária (R\$ 1 mil) segundo mesorregiões do Pará em 2010.....	201
Tabela 19 – <i>Ranking</i> dos 10 municípios do Pará com mais elevado PIB municipal em VA da agropecuária (R\$ 1 mil) em 2010.....	202
Tabela 20 – <i>Ranking</i> dos municípios no PIB por setores econômicos (VA) do estado do Pará em 2010.....	203
Tabela 21 – PIB municipal VA indústria (R\$ 1 mil) segundo mesorregiões do Pará em 2010.....	205
Tabela 22 – <i>Ranking</i> dos 10 maiores municípios do Pará no valor adicionado de serviços em 2010.....	209
Tabela 23 – IDH-M por mesorregiões do estado do Pará de 1991, 2000 e 2010.....	206
Tabela 24 – Composição da receita disponível, da arrecadação própria, da arrecadação tributária e das transferências intergovernamentais dos municípios do estado do Pará no período de 1990, 2000 a 2012 em R\$.....	239
Tabela 25 – Composição da receita disponível <i>p. c.</i> , da arrecadação própria <i>p. c.</i> , da arrecadação tributária <i>p. c.</i> e das transferências intergovernamentais <i>p. c.</i> dos municípios do estado do Pará no período de 1990, 2000 a 2012 em R\$.....	241
Tabela 26 – FPM, cota-parte do ICMS <i>p. c.</i> , FNS/SUS <i>p. c.</i> e FUNDEB <i>p. c.</i> nos anos de 1990, 2000 e 2012 em R\$.....	246
Tabela 27 – Mesorregiões do estado do Pará e total de transferências intergovernamentais <i>per capita</i> * em preços reais (R\$) em 2000, 2010 e 2012.....	254
Tabela 28 – <i>Ranking</i> do PIB, PIB <i>per capita</i> e transferências intergovernamentais <i>per capita</i> em 2000.....	256
Tabela 29 – <i>Ranking</i> do PIB, PIB <i>per capita</i> e transferências intergovernamentais <i>per capita</i> em 2010.....	258
Tabela 30 – Receita disponível <i>p. c.</i> , arrecadação própria <i>p. c.</i> , arrecadação tributária <i>p. c.</i> e transferências intergovernamentais <i>p. c.</i> dos municípios paraenses por mesorregiões do Pará no ano de 2000 em R\$.....	260
Tabela 31 – Receita disponível <i>p. c.</i> , arrecadação própria <i>p. c.</i> , arrecadação tributária <i>p. c.</i> e transferências intergovernamentais <i>p. c.</i> dos municípios por mesorregiões do Pará no ano de 2010 em R\$.....	262

Tabela 32 – Receita disponível <i>p. c.</i> , arrecadação própria <i>p. c.</i> , arrecadação tributária <i>p. c.</i> e transferências intergovernamentais <i>p. c.</i> dos municípios por mesorregiões do Pará no ano de 2012 em R\$.....	266
Tabela 33 – Tamanho populacional, PIB <i>per capita</i> , arrecadação própria <i>per capita</i> e modalidades das transferências intergovernamentais <i>per capita</i> no ano de 2000 em R\$.....	271
Tabela 34 – Tamanho populacional, PIB <i>per capita</i> e modalidades das transferências intergovernamentais <i>per capita</i> no ano de 2010 em R\$.....	279
Tabela 35 – Tamanho populacional, modalidades das transferências intergovernamentais <i>per capita</i> e arrecadação própria <i>per capita</i> no ano de 2012 em R\$.....	283
Tabela 36 – IDH-M, modalidades das transferências intergovernamentais, PIB <i>per capita</i> , arrecadação própria e receita disponível no ano de 2000 em R\$.....	289
Tabela 37 – IDH-M, modalidades das transferências intergovernamentais <i>per capita</i> , PIB <i>per capita</i> , arrecadação própria <i>per capita</i> e receita disponível <i>per capita</i> no ano de 2010 em R\$.....	290

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato de Disposições Constitucionais Transitórias
AP	Arrecadação Própria
AP <i>p. c.</i>	Arrecadação Própria <i>per capita</i>
C. F.	Constituição Federal
CIDE	Contribuição de intervenção no domínio econômico
CIDE combustíveis	Contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível
CIP	Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública
COFINS	Contribuição para o financiamento da seguridade social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPMF	Contribuição provisória sobre a movimentação financeira
CSSL	Contribuição social sobre o lucro
CTN	Código Tributário Nacional
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Recursos da União
E. C.	Emenda Constitucional
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FEP	Fundo Especial do Petróleo
FEX-IP	Fundo de Compensação das Exportações de IPI
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINBRA	Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNS	Fundo Nacional de Saúde

FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico
HAB	Habitantes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
ICMS	Imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do estado do Pará
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IE	Imposto sobre a exportação de produtos nacionais ou nacionalizados
IGF	Imposto sobre grandes fortunas
II	Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre as operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto de Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
IR	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza
ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição
ITCMD	Imposto sobre a transmissão <i>causa mortis</i> e doação, de quaisquer bens ou direitos

ITR	Imposto Territorial Rural
IUC	Imposto sobre combustíveis e lubrificantes
IUEE	Imposto sobre a energia elétrica
IVC	Índice de Condições de Vida
L. C	Lei Complementar
L. K.	Lei Kandir
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PIS PASEP	Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor
PNUD	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
PROJOVE M	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
QT	Quantidade
RD	Receita Disponível
RD <i>p. c.</i>	Receita Disponível <i>per capita</i>
SE	Salário-educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único da Saúde
TRA	Transferências Intergovernamentais
TRA 1	Transferências intergovernamentais devolutivas e compensatórias
TRA 2	Transferências intergovernamentais redistributivas livres
TRA 3	Transferências intergovernamentais redistributivas seletivas (voltadas para políticas setoriais)

TRA 4	Transferências intergovernamentais discricionárias ou voluntárias (Convênios)
VAF	Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
2 O ESTADO FEDERATIVO FISCAL, O PACTO FEDERATIVO FISCAL E A PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA RECEITA PÚBLICA DAS ENTIDADES SUBNACIONAIS DO BRASIL	28
2.1 A estrutura do Estado Federativo Fiscal Brasileiro	28
2.1.1 O conceito e as características do Estado Federal Brasileiro.....	28
2.1.2 O conceito e os fundamentos do federalismo fiscal.....	33
2.1.3 As características do federalismo fiscal brasileiro.....	35
2.1.4 O sistema fiscal brasileiro.....	41
2.1.4.1 O sistema tributário brasileiro.....	42
2.1.4.1.1 O conceito de tributo e as espécies tributárias no Estado brasileiro.....	42
2.1.4.1.2 A complexidade das espécies tributárias e o Estado Tributário brasileiro.....	49
2.1.4.1.3 As competências tributárias no Estado brasileiro.....	55
2.2 O pacto federativo fiscal brasileiro e o aumento das transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios	60
3 O SISTEMA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO ATUAL ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO	100
3.1 A definição do conceito de transferências intergovernamentais	100
3.1.1 Espécie de receita pública transferida.....	100
3.1.2 As transferências intergovernamentais como instrumento de concretização dos objetivos e direitos fundamentais do Estado.....	108
3.2 As funções das transferências intergovernamentais	110
3.2.1 A internalização das externalidades.....	111
3.2.2 Melhoria do sistema tributário.....	112
3.2.3 O incentivo ao <i>accountability</i> e à responsabilidade fiscal.....	114
3.2.4 A flexibilidade para absorção de choques na política fiscal.....	118
3.2.5 O fortalecimento da autonomia das entidades subnacionais.....	118
3.2.6 Correção de oferta de bens e serviços públicos.....	120
3.2.7 Transferências intergovernamentais como estratégia de equalização fiscal e redução da diferença entre as capacidades financeiras dos entes	121

federativos.....	
3.2.8 As Transferências intergovernamentais como estratégia do desenvolvimento sustentado.....	133
3.3 A composição do sistema das transferências intergovernamentais no Estado Federativo brasileiro.....	141
3.3.1 As transferências conforme o critério da natureza.....	145
3.3.1.1 Transferências obrigatórias.....	146
3.3.1.1.1 Transferências obrigatórias conforme a participação direta ou indireta.....	149
3.3.1.1.2 Os fundos especiais e o seu regime jurídico.....	151
3.3.1.1.3 A renúncia fiscal e a participação direta e indireta na partilha da receita tributária.....	154
3.3.1.2 Transferências voluntárias.....	157
3.3.2 Transferências conforme o critério de aplicação da receita.....	160
3.3.2.1 Transferências livres ou incondicionadas.....	160
3.3.2.2 Transferências vinculadas ou condicionadas.....	161
3.3.3 Transferências segundo o critério de contrapartida.....	161
3.3.3.1 Transferências com contrapartida.....	161
3.3.3.2 Transferências sem contrapartida.....	162
3.3.4 Transferências conforme o critério de instrumento de política fiscal federativa.....	162
3.3.4.1 Transferências devolutivas.....	163
3.3.4.2 Transferências compensatórias.....	163
3.3.4.3 Transferências redistributivas.....	164
3.3.4.4 Transferências redistributivas seletivas.....	165
3.3.4.5 Transferências com aspectos variados segundo o critério da política fiscal.....	166
3.3.5 Uma análise sobre os critérios legais socioeconômicos e socioambientais das transferências conforme a equalização fiscal e o desenvolvimento.....	168
3.3.5.1 Transferências com critérios socioeconômicos.....	168
3.3.5.2 Transferências com critérios socioeconômicos e socioambientais.....	172
3. 4 Algumas peculiaridades dos critérios legais do sistema brasileiro de transferências.....	177

3.4.1 Alta rigidez das transferências.....	177
3.4.2 Os critérios de partilha tradicionais das transferências.....	178
3.4.3 Ausência do critério de esforço fiscal.....	184
4 O FEDERALISMO FISCAL E O COMPORTAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA RECEITA PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS POR MESORREGIÕES DO ESTADO DO PARÁ.....	186
4.1 O contexto socioeconômico e o pacto federativo fiscal no estado do Pará.....	186
4.2 Os procedimentos metodológicos para analisar o comportamento das transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios por mesorregiões do estado do Pará.....	209
4.2.1 O corte metodológico da pesquisa científica.....	209
4.2.2 A delimitação das receitas municipais.....	218
4.2.2.1 Arrecadação própria (AP) e as receitas derivadas e originárias.....	218
4.2.2.1.1 Receitas derivadas municipais.....	218
4.2.2.1.2 Receitas originárias municipais.....	219
4.2.2.2 Receitas transferidas (TRA).....	219
4.2.2.2.1 Receitas transferidas devolutivas e compensatórias (TRA 1).....	220
4.2.2.2.2 Receitas transferidas redistributivas (TRA 2).....	221
4.2.2.2.3 Receitas transferidas redistributivas seletivas (TRA 3).....	221
4.2.2.2.4 Receitas transferidas discricionárias (TRA 4).....	222
4.2.2.3 Receita disponível (RD).....	222
4.3 O comportamento do sistema jurídico das transferências intergovernamentais nas receitas públicas dos municípios do estado do Pará no período de 1989 a 2012.....	223
4.4 O comportamento do sistema jurídico das transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios paraenses por mesorregiões e a sua função de equalização fiscal em 2000, 2010 e 2012.....	249
4.5 A correlação entre o IDH-M e a receita disponível e as transferências intergovernamentais dos municípios paraenses por mesorregiões em 2000 e 2010.....	288
4.6 A necessidade de atualização do sistema jurídico brasileiro de transferências intergovernamentais para fortalecer os objetivos de equalização fiscal e de desenvolvimento local.....	292

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	298
REFERÊNCIAS.....	304
ANEXO.....	317
APÊNDICES.....	331

1 INTRODUÇÃO

O federalismo fiscal, um desenho institucional jurídico-político que determina as atribuições e as receitas às entidades federadas, o qual permite que suas unidades governamentais possam cumprir as responsabilidades sociais e os encargos atribuídos pela Carta Política, é um tema de suma importância para o desenvolvimento e a consolidação de um Estado Democrático de Direito, sobretudo em países com relevantes desigualdades socioeconômicas como o Brasil.

A Federação brasileira, a partir dos anos 80 sofreu profundas mudanças no seu arcabouço institucional (forma de governo, competências políticas, administrativas e fiscais e políticas públicas), tendo iniciado após a Carta Política de 1988 (CF/1988) um processo de descentralização político, fiscal e administrativo.

Atualmente, após mais de duas décadas da promulgação da Constituição Federal, cumpre avaliar os efeitos das mudanças institucionais em prol do equilíbrio federativo fiscal, em especial, em relação ao sistema de transferências intergovernamentais, cujo papel no Estado Democrático de Direito vigente consiste em promover a redução da desigualdade financeira existente entre as entidades federativas e, por conseguinte, colaborar no desenvolvimento das mesmas.

Tal análise se torna essencial tendo em vista as vicissitudes do pacto federativo fiscal na década de 2000, caracterizado pela alta arrecadação tributária da União, sobretudo na modalidade contribuições sociais, e o aumento vertiginoso das transferências intergovernamentais federais aos estados e, especialmente, das transferências intergovernamentais federais e estaduais aos municípios nos últimos anos, vêm determinando as relações intergovernamentais no Brasil e financiando a descentralização administrativa, caracterizada pela municipalização.

Segundo Prado (2001), os Estados Federativos no intuito de assegurar o equilíbrio federativo fiscal se desdobram em atender a três exigências: (i) uma “estruturação eficiente do sistema de competências tributárias”, (ii) uma “atribuição equilibrada de encargos entres os níveis de governo”; e (iii) uma “formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais”. Isto porque um pacto federativo fiscal equilibrado necessita da harmonia desses três subsistemas institucionais. Esta tarefa é demasiadamente desafiadora para os Estados Federativos, inclusive o Brasil.

Há no panorama do federalismo fiscal brasileiro a existência de desigualdade financeira e heterogeneidade de desenvolvimento entre as suas regiões, sub-regiões e entidades federativas, em que pese existam instrumentos, entre eles o sistema de transferências intergovernamentais, que têm como objetivo precípua atenuar o desequilíbrio financeiro entre as entidades federativas e promover o seu desenvolvimento.

Desse modo, a investigação científica se centrará nos desequilíbrios fiscais da estrutura federativa fiscal brasileira, com ênfase no sistema de transferências intergovernamentais, no intuito de averiguar se ele está cumprindo o seu papel prescrito no vigente Estado Democrático de Direito de promover o equilíbrio financeiro e o desenvolvimento entre as entidades federativas.

O federalismo fiscal em vigência, em especial o sistema das transferências intergovernamentais, é pautado, sobretudo, no modelo institucional proposto na reforma tributária de 1965, ratificada na Carta Política de 1967, todavia, sofreu algumas mudanças na Constituição Federal de 1988 em prol da descentralização política e financeira, todavia, os critérios legais permaneceram os mesmos, considerados tradicionais, por se basearem em fatores socioeconômicos, na maioria das vezes, no inverso do PIB per capita e no tamanho populacional, em que pese na atualidade existam outros índices compostos por fatores que vão além da renda per capita que podem demonstrar as necessidades das entidades subnacionais conforme suas responsabilidades sociais, econômicas e ambientais determinadas na Lei Maior.

Após a Constituição Federal de 1988 percebe-se que o sistema jurídico de transferências intergovernamentais foi ampliado a partir de 2004, mediante algumas Emendas Constitucionais, o que aumentou o repasse das transferências intergovernamentais para as entidades subnacionais. Além disso, observa-se que o sistema jurídico das transferências não teve relevantes mudanças nos seus critérios legais de partilha, ao passo que as condições sociais e econômicas dos entes federativos brasileiros vêm se diferenciando em cada década, tal descompasso vem comprometendo o objetivo fundamental do Estado brasileiro em reduzir as históricas desigualdades regionais e promover o desenvolvimento equitativo dos mesmos.

Logo, tornou-se um desafio político, nas últimas décadas, reformar o federalismo fiscal, em especial, o sistema de transferências intergovernamentais, tendo em vista os interesses políticos diversificados dos entes federativos e por

envolver um volume considerável de receita pública em prol dos estados e dos municípios brasileiros.

Assim, é importante conhecer as peculiaridades do atual sistema brasileiro de transferências intergovernamentais, no intuito de elucidar o seu modelo jurídico-financeiro e de verificar as necessidades de atualização, em especial, avaliando se tal modelo jurídico-financeiro está permitindo que o sistema de transferências intergovernamentais alcance suas funções fundamentais que, nesta pesquisa científica, destacam-se: a equalização fiscal e o desenvolvimento sustentado.

Tal investigação científica também se torna essencial em relação aos municípios, visto que na década de 2000, verificou-se que foi o ente federativo que mais se beneficiou com esse tipo de receita pública. Tal espécie de receita pública é fundamental nos municípios da região amazônica, em especial no estado do Pará, haja vista que a maior parte dos municípios paraenses depende da receita transferida, configurando um volume considerável dentro da totalidade da sua receita disponível.

Ademais, cumpre ponderar que o estado do Pará sendo caracterizado primordialmente por sua economia extrativista e substancialmente exportadora vem perdendo receita tributária em face da desoneração do ICMS sobre os produtos primários, semielaborados e industrializados destinados à exportação, regulamentados pela Lei Kandir, e, assim, passou a perder um volume considerável de receita tributária, assim como os municípios, já que os mesmos teriam direito de receber parcela dessa receita de ICMS por determinação do art. 158, inciso IV, da CF/1988, o que reforça a importância da receita transferida na composição da receita disponível dos municípios paraenses.

À vista do exposto, o presente trabalho pretendeu enfrentar os seguintes questionamentos: o regime jurídico-financeiro do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais está conseguindo atender as suas funções de equalização fiscal e de colaboração com o desenvolvimento das entidades federativas subnacionais? Qual o comportamento deste regime jurídico-financeiro do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais federais e estaduais para os municípios por mesorregiões do estado do Pará, segundo os aspectos da equalização fiscal horizontal? Quais os fatores legais que limitam o potencial redistributivo do sistema de transferências intergovernamentais aos municípios do estado do Pará?

A hipótese para a referente problemática consiste em que o sistema das transferências intergovernamentais, em face da sua institucionalidade político-jurídica, não consegue efetivar uma redistribuição de receita de forma a reduzir as desigualdades financeiras entre as entidades federativas e entre as sub-regiões, havendo forte tendência de ser concentradora de renda, fortalecendo financeiramente os municípios que já possuem elevada capacidade econômica e, por conseguinte, abrangente capacidade de desenvolvimento.

Destaca-se a importância das pesquisas científicas que analisem o aspecto jurídico-financeiro do sistema de transferências intergovernamentais e o seu impacto no federalismo fiscal brasileiro, bem como avaliem o comportamento jurídico-financeiro desse sistema na receita municipal entre as sub-regiões do estado do Pará, conforme as funções de equalização fiscal e de desenvolvimento, e, portanto, demonstrando a necessidade de reforma legislativa do sistema jurídico para alcançar tais funções.

Neste sentido, no primeiro capítulo desta tese científica apresenta-se uma análise teórica sobre o Estado Federativo Fiscal Brasileiro, destacando o conceito, os fundamentos e as características do mesmo, deste modo, elucida-se a necessidade do aspecto cooperativo nas relações intergovernamentais e as características e os objetivos do sistema jurídico fiscal brasileiro, composto pelo sistema tributário e pelo sistema de transferências intergovernamentais, tais como, promover a redução das desigualdades regionais e promover o desenvolvimento. Por fim, averigua-se o comportamento do pacto federativo fiscal brasileiro após o advento da Constituição Federal de 1988 e a descentralização político-administrativa e financeira, demonstrando a relevante participação das transferências intergovernamentais a partir da Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, a partir de 2000, na receita pública dos estados e, especialmente, dos municípios brasileiros.

No segundo capítulo, por sua vez, desenvolve-se uma investigação científica sobre o regime jurídico das transferências intergovernamentais no atual Estado Federativo Brasileiro, abordando: (i) as definições do conceito “transferências intergovernamentais”; (ii) as variadas funções desta modalidade de receita pública no atual sistema jurídico pátrio, destacando a equalização fiscal e o desenvolvimento sustentado; (iii) a composição do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais e suas diversas modalidades, conforme as principais

classificações teóricas existentes; (iv) a classificação das transferências intergovernamentais segundo os seus critérios legais socioeconômicos e socioambientais, demonstrando a necessidade de atualização dos mesmos para que possam alcançar as funções de equalização fiscal e desenvolvimento local; e (v) algumas peculiaridades do sistema jurídico brasileiro de transferências intergovernamentais, tais como, alta rigidez, critérios de partilha tradicionais e ausência do critério de esforço fiscal, os quais comprometem o desempenho das transferências nos aspectos da equalização fiscal e do desenvolvimento.

No último capítulo, averigua-se o comportamento do sistema jurídico de transferências intergovernamentais na receita municipal por mesorregiões no estado do Pará. Primeiramente, aborda-se o contexto socioeconômico e o pacto federativo fiscal no estado do Pará por mesorregiões, demonstrando que, assim como ocorre a nível nacional, existe desigualdade socioeconômica relevante localmente, com as suas devidas peculiaridades. Posteriormente, apresenta-se o crescimento do volume das transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios paraenses a partir do advento da Constituição Federal de 1988, no período de 1989 a 1999 e de 2000 a 2012, conforme dados disponíveis no Programa FINBRA/STN (2013).

Após, compara-se o volume desta receita com a arrecadação própria, a arrecadação tributária e a receita disponível, no intuito de demonstrar a relevante participação da receita das transferências na capacidade financeira de investimentos dos municípios paraenses por mesorregiões. Também se analisa o desempenho das transferências intergovernamentais, segundo suas modalidades, por mesorregiões do Pará, em relação com o tamanho populacional, o PIB, o PIB *per capita*, a arrecadação própria e a receita disponível, nos anos de 2000, 2010 e 2012, para averiguar o fator de equalização fiscal, ou seja, de redução da desigualdade financeira municipal entre as mesorregiões do Pará; bem como se correlaciona a receita das transferências como IDH-M das mesorregiões paraenses nos anos de 2000 e 2010, com o objetivo de avaliar o fator do desenvolvimento, a nível local, conforme dados ofertados no Programa FINBRA/STN, no IDESP, no IBGE e no PNUD.

2 O ESTADO FEDERATIVO FISCAL, O PACTO FEDERATIVO FISCAL E A PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA RECEITA PÚBLICA DAS ENTIDADES SUBNACIONAIS DO BRASIL

2.1 A estrutura do Estado Federativo Fiscal Brasileiro

2.1.1 O conceito e as características do Estado Federal Brasileiro

O Estado Federal é um fenômeno político moderno que tem origem no século XVIII; embora alguns autores defendam que este surgiu com a Confederação Helvética em 1291, a maioria reconhece que a Federação moderna nasceu em 1776, com a proclamação de independência e integração das 13 colônias britânicas na América do Norte e a formação dos Estados Unidos da América e, efetivamente, tornou-se Federação em 1787, com o advento da Constituição, discutida e aprovada na Filadélfia (DALLARI, 2006). Assim, a noção de federalismo surgiu aliada ao Estado Constitucional, sendo regido por uma Carta Política comum¹.

Federação é uma palavra originária do latim, *foedus*, a qual significa tratado, pacto, aliança ou convenção (DICIONÁRIO LATIM-PORTUGUÊS, 2000). Segundo a concepção clássica (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993), Federação consiste na forma de Estado composta pela união de províncias ou unidades federativas, em que cada cidadão goza por toda parte dos mesmos direitos, dos mesmos privilégios e da mesma proteção. É formada por corpos políticos autônomos que por contrato próprio e voluntário compõem um corpo soberano; a União tem a competência sobre os interesses gerais e as unidades federativas sobre os interesses particulares e locais.

É cediço que há uma dificuldade em formular uma definição universal de federalismo. No entanto, destacam-se duas tendências: uma baseada no processo histórico e outra no aspecto político-constitucional de organização soberana de uma nação. A primeira tendência destaca no federalismo a preservação política das

¹ Em 1787, os representantes das 13 províncias da América do Norte, chamados de fundadores, reuniram-se na Filadélfia para elaborar uma Constituição em que as províncias se submeteriam em nome do Estado nacional soberano. Esta estabeleceu, sob forte influência de Montesquieu, a separação de poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, com base na lei de freios e contrapesos, e se fundamentou na democracia e na garantia de direitos civis e políticos.

esferas governamentais e da unidade de objetivos do povo, sob um pacto federativo determinado pela Carta Política. São definidos na Lei Maior os espaços e os limites de sua soberania. Já na segunda tendência é realçado o aspecto pragmático (empírico) que produz o pacto federativo, atendo-se ao processo político de discussões e negociações que resultam nas formas legais e institucionais do Estado a cada período histórico (FIORI, 1995).

A conjugação das duas vertentes colabora na ideia de que uma Federação deve se pautar (i) em princípios norteadores consagrados na Carta Política que preservem a autonomia das suas unidades e (ii) de que o pacto federativo está em permanente tensão política e jurídica, conforme as mudanças sociais e políticas.

Deste modo, a noção de Federação que consiste em uma forma de organização territorial do poder distingue-se do conceito de pacto federativo, o qual se refere a um complexo de alianças que nem sempre são explícitas, resultado de um processo político de discussão e distribuição de poder entre as unidades federativas (AFFONSO, 1994).

Hodiernamente, a maioria dos Estados Constitucionais possui a forma federativa, sendo o sistema político que mais tem se desenvolvido.

Segundo Dallari (2006), dentre os diversos princípios e características essenciais ao Estado Federal, na atualidade, oito se destacam: (i) os estados-membros perdem a sua soberania e se submetem ao Estado nacional; (ii) a base jurídica do Estado Federal é a Constituição Federal; (iii) não é permitida a secessão do Estado nacional; (iv) apenas o Estado Federal possui soberania; (v) as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na Constituição Federal por meio de distribuição de competências; (vi) cada esfera de competências se atribui renda própria; (vii) o poder político é compartilhado entre a União e as unidades federadas; (viii) os cidadãos do Estado que adere à Federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior.

Baracho (1986) dispõe que a noção de soberania é dominante na teoria jurídica do Estado Federal, pois revela a distinção entre o Estado Central, com poder soberano, e os estados-membros, com competências próprias e participação na formação da vontade nacional. Ademais, o poder soberano que dá personalidade jurídica à União e as competências que atribuem a autonomia aos estados-membros devem estar delimitados na Constituição Federal do país.

A descentralização política e a autonomia dos entes federativos são as principais características de um Estado Federal. Até porque, com base em Hamilton, Madison e Jay (1993), a concepção clássica de Estado Federal implica a união de unidades federativas autônomas que por acordo voluntário compõem um corpo único e soberano, ou seja, exige a convivência harmônica de dois ou mais entes políticos com autonomia e esta, por sua vez, pode ser política, administrativa e financeira.

Baracho (1986, p. 21) que o Estado federal “implica, normalmente, a distribuição territorial do poder político, com a coexistência de esferas de governo, com competências definidas, possibilitando coordenação e independência”.

A autonomia política *lato sensu* dos entes federativos engloba a existência de poderes governamentais próprios assentados em órgãos auto-organizados, competências exclusivas e privativas para fornecer bens e serviços públicos, para legislar, para se auto-organizar (competências administrativas) e para obter recursos (competências tributárias e financeiras), estas duas últimas consideradas como manifestação da autonomia administrativa e financeira (BARACHO, 1986; CONTI, 2001).

Assim, a autonomia política *stricto sensu* se consubstanciaria em dois elementos essenciais: a existência de competências exclusivas e órgãos governamentais próprios. Já autonomia administrativa manifesta-se pela capacidade dos estados-membros se auto-organizarem, ou seja, de instituir órgãos próprios e instrumentos e obter servidores próprios para ofertar os bens e serviços públicos de sua competência; e a autonomia financeira estaria assentada nas competências tributária e financeira determinada na Constituição, ou seja, os entes políticos seriam dotados de fonte de recursos próprios ou de recursos decorrentes da partilha de produto.

Há diversas formas de federalismo no mundo, bem como diferenciados níveis de descentralização. Com base no processo de formação do Estado, distinguem-se, basicamente, duas espécies de sistema político: o federalismo por agregação e o federalismo por segregação (AFFONSO, 1995; DALLARI, 2006).

O federalismo por agregação, também identificado de federalismo progressivo, ocorre quando a Federação é constituída pela união de Estados já existentes que “abrem mão” de suas soberanias para se submeter a um Estado nacional. É construído, portanto, de baixo para cima e fundado na democracia.

Neste caso, o Estado é denominado de Confederação. São exemplos, os Estados Unidos da América, a Alemanha e a Suíça.

Enquanto no federalismo por segregação, também definido de pragmático, a Federação resulta de uma reorganização da democracia e da descentralização de um Estado unitário já existente, na qual é garantida autonomia política para as suas novas unidades. Neste caso, o Estado Federado surge de cima para baixo e é chamado de Federação. São os casos do Brasil e outros países da América Latina.

O Brasil constituiu-se em uma Federação que surgiu de cima para baixo (por segregação), mediante a descentralização e garantia de autonomia política a três esferas governamentais, algo peculiar, tendo em vista que a descentralização em outras Federações, em regra, se restringe a dois níveis governamentais.

Na atualidade, o Brasil é um dos países em desenvolvimento com relevante descentralização normatizada. O art. 1º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) determina que a República Federativa do Brasil constituiu-se em um Estado Democrático de Direito, formado pela união indissolúvel dos estados e dos municípios e do distrito federal. Portanto, qualifica-se como um Estado Federal, o qual garante autonomia política, administrativa e fiscal aos seus entes políticos.

Não se trata de uma novidade da Carta Política de 1988, historicamente o federalismo brasileiro surgiu com um grau de descentralização considerável, em reação ao unitarismo do Império, mediante a proclamação da República Federativa em 1891.

Na Constituição Federal de 1824 (art. 2º.), o Brasil era dividido em Províncias, todavia, ainda era fortemente centralizado, não podendo ser considerado um Estado Federativo. É na Constituição Federal de 1891 (art.1º.) que efetivamente o Brasil é constituído em um Estado Federativo havendo partilha de competências entre a União e as Províncias.

Após a proclamação da República, em períodos cíclicos, o Brasil obteve governos mais descentralizados que asseguravam maior autonomia às entidades subnacionais e outros que centralizavam o poder na União. Nos governos de regime democrático houve a tendência à descentralização do federalismo, enquanto nos governos autoritários sobressaiu-se um federalismo centralizado, se é que se pode chamar de federalismo, já que neste regime há a perda da principal característica da existência plena das federações que consiste na autonomia política (STEPAN, 1999).

Passadas duas décadas de autoritarismo (regime militar), caracterizado por uma forte centralização do poder na União, surge na década de 80 um processo de redemocratização. O Estado brasileiro precisava resolver os problemas herdados dessa época, mediante instituição de regras democráticas e de resgate de sua dívida social.

Assim, a Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88) surge estabelecendo um elevado grau de descentralização política, administrativa e financeira, garantindo variados instrumentos de concretização da democracia (representativa e participativa) e assegurando aos cidadãos brasileiros diversos direitos fundamentais civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e difusos (SOUZA, 2004; ABRUCIO, 1999).

Neste passo, corrobora, sobretudo, os arts. 1º a 36 da vigente Carta Política, os quais definem a descentralização político-administrativa entre a União, os estados, o distrito federal e os municípios, a indissolubilidade do pacto federativo, a soberania do Estado brasileiro, a sua forma republicana, o sistema representativo, o regime democrático, as competências das unidades, os direitos da pessoa humana etc. Também se destacam na Constituição Federal de 1988 os arts. 145 a 156, os quais determinam as competências tributárias das entidades federativas, os arts. 157 a 160, que determinam a partilha das receitas tributárias entre as unidades subnacionais, e os arts. 161 a 169, os quais dispõem sobre as competências financeiras, promovendo uma relevante descentralização política, administrativa, tributária e financeira.

Desse modo, no Brasil, a ideia de federalismo está fortemente atrelada ao processo de descentralização, envolvendo os estados, os municípios e o distrito federal, não obstante a noção de Federação não esteja necessariamente associada à descentralização do Estado. Conforme já asseverou Affonso (1994), é uma inversão conceitual restringir a compreensão de federalismo ao processo de descentralização, sendo fundamentais as demais características acima esposadas, tais como, o poder soberano da União, o poder de auto-organização, a existência de órgãos próprios, a participação na vontade nacional e competências próprias das unidades federativas.

Em um Estado Federativo a descentralização, segundo Tiebout (1956) e Oates (1972), pode proporcionar os seguintes benefícios, em face da proximidade das unidades subnacionais com a sociedade: (i) a melhor alocação dos recursos e

dos gastos sociais, conforme os interesses locais; (ii) o controle da sociedade sobre a gestão local pode ser mais efetivo; (iii) pode incentivar a participação popular na gestão pública, tornando-a mais democrática.

Todavia, Rezende (2007) ressalta que para que tais benefícios sejam concretizados é fundamental a distribuição equitativa dos recursos aos entes federativos, para que os mesmos tenham possibilidades de cumprir suas responsabilidades sociais próprias e proporcionar os bens e serviços públicos que lhes competem.

Assim, em um Estado Federal a autonomia financeira dos seus membros e o equilíbrio fiscal entre eles é fundamental para garantia do pacto federativo, pois fornece condições para os entes políticos assegurarem as suas atribuições e, por conseguinte, fornecer os bens e serviços públicos básicos locais.

2.1.2 O conceito e os fundamentos do federalismo fiscal

Primeiramente, cumpre dispor que o federalismo fiscal consiste na determinação de atribuições e de receitas no Estado Federal. Assim, nesta pesquisa científica, a definição da expressão “federalismo fiscal” é pautada sob uma concepção ampla, como um desenho institucional, político-jurídico, que determina as atribuições e as receitas às entidades federadas, e não apenas no aspecto isolado da significação normativa (GOLDBERG, 2004, p. 17).

Bird (1999) compreende o federalismo fiscal como um modelo político-institucional que provê a descentralização de atribuições e receitas para atingir uma meta fixada nacionalmente. Desse modo, o fracasso ou sucesso do federalismo depende do cumprimento das metas nacionais.

Todavia, há outra vertente doutrinária que compreende o federalismo fiscal como um modelo político-institucional que determina as atribuições e receitas das esferas governamentais segundo as suas necessidades de gastos e de oferta de serviços públicos.

Consoante Oates (1972), o federalismo fiscal determina uma descentralização de atribuições e receitas as quais devem ser distribuídas entre as entidades federativas conforme as externalidades positivas ou negativas de cada serviço. Assim, o governo federal deve ser responsável pelos serviços públicos que promovem externalidades significantes e as entidades subnacionais por serviços

públicos com dimensão regional ou local. Por exemplo, os postos de saúde são serviços públicos que devem ser prestados pela dimensão municipal por ser mais próxima da população. Desse modo, a ideia de federalismo fiscal está associada à noção de eficiência e não de competição.

Tiebout (1956) já ressaltava que a prestação de serviços e bens públicos no âmbito nacional não pode ser regulada pelo mercado, segundo a competição, visto que a oferta de serviços e bens públicos é uma decisão política do governo.

Conforme a teoria de Oates de 1972 (1998), o federalismo fiscal deve ter considerável flexibilidade para que seja eficiente, da mesma forma compreende Bird (1999) que o federalismo fiscal deve possuir certo grau de autonomia efetiva para as entidades subnacionais para que estas possam elaborar as políticas públicas segundo as suas necessidades locais.

Em relação aos fundamentos do federalismo fiscal, autores das finanças públicas sustentam a existência de um postulado de racionalidade que permite o desenho de um sistema fiscal federativo que se consubstancia em duas regras: (i) a distribuição de encargos deve anteceder a partilha das competências tributárias entre as diversas esferas governamentais; (ii) a distribuição das competências tributárias deve se pautar no primado da responsabilidade sobre a provisão de serviços públicos em função da sua respectiva área de benefício. Assim, os governos locais devem responder por serviços cujos benefícios são apropriados localmente e o governo federal por aqueles que possuem abrangência nacional (BARRERA; ROARELLI, 1995, p. 131-132; LONGO, 1987, p. 16-29; LOBO; REZENDE, 1985, p. 33-39).

Conti (2001) dispõe que na Ciência das Finanças do Brasil, com base em Longo e Troster (1993), encontram-se alguns fundamentos socioeconômicos ou princípios que devem nortear o Estado Federativo brasileiro: (i) o princípio do benefício; (ii) o princípio da compensação fiscal; e (iii) o princípio da distribuição centralizada.

O primado do benefício sustentado no Brasil, na verdade é resultado da aplicação da teoria de Oates de 1972 (1998) no Estado Federativo brasileiro, logo, determina que as responsabilidades sociais devam ser federais, estaduais ou municipais conforme o âmbito territorial do benefício, se o benefício atingir todo o território nacional a responsabilidade deve ser da União, se o benefício apenas beneficiar um grupo social local, a exemplo da coleta de lixo, deve ser municipal.

Enquanto o princípio da compensação fiscal chama atenção para a necessidade de o Estado compensar financeiramente as chamadas externalidades positivas e negativas entre as jurisdições brasileiras. Por exemplo, um ente federativo pode fornecer um serviço público e custear sozinho, entretanto, este gera benefícios em outro ente federativo, assim, compete ao Estado buscar instrumentos que possam fazer com que o ente político beneficiário do serviço público colabore no custeio do mesmo, de responsabilidade de outro ente federativo.

Por fim, o princípio da distribuição centralizada estabelece que compete ao governo federal os instrumentos que promovam a redistribuição de renda, no intuito de assegurar a eficácia e a eficiência dos mesmos, a exemplo do Imposto de renda (CONTI, 2001). Todavia, a teoria clássica de Finanças Pública, a exemplo de Richard e Peggy Musgrave (1980) questionam os critérios utilizados para implementar os fatores redistributivos na política fiscal, se entre indivíduos ricos e pobres ou entre comunidades ricas e pobres.

Assim, não há uma concordância a respeito das justificativas para o desenho do sistema federativo fiscal, até porque existem outras abordagens que vão além do aspecto financeiro-econômico e normativo, levando em conta critérios políticos e administrativos.

Ademais, em uma análise feita sobre os estudos de Bahl em 1986, foi percebido que não existia um padrão que justificasse o grau de descentralização ou centralização fiscal em países federados e não federados (BARRERA; ROARELLI, 1995, p. 131-132; LONGO, 1987, p. 16-29). Logo, na prática, observa-se uma variedade de padrões de federalismo fiscal nos países federados.

2.1.3 As características do federalismo fiscal brasileiro

Com fundamento no Texto Constitucional de 1988, o federalismo político e fiscal brasileiro passou a ter o aspecto “cooperativo” e “solidário”, o qual determina a integração e a cooperação de políticas públicas entre as esferas governamentais no intuito de alcançar a equidade inter-regional. Isto porque a Carta Política vigente no seu artigo 3º, incisos I, II, III e IV, determina como objetivos fundamentais da República Federativa brasileira:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL. CF.1988)

A solidariedade, a justiça, a igualdade e o desenvolvimento regional devem nortear as decisões e as ações da Federação brasileira, inclusive, o federalismo político e fiscal brasileiro, isto é, o arranjo institucional que promove a distribuição de receitas e a atribuição de responsabilidades entre as entidades federativas.

Neste sentido, determina mais especificamente o art. 23 da Constituição Federal de 1988 o seguinte:

Art. 23. Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Conforme Baleeiro (2008, p. 588-589), a Constituição Federal vigente quis se referir “aos deveres de solidariedade e de confiança que devem nortear as entidades políticas em toda a Federação”. Todavia, o autor chama atenção que a Lei Complementar deverá respeitar as competências estabelecidas no Texto Constitucional, não podendo a título de cooperação recíproca entre os entes federativos redistribuir os encargos determinados constitucionalmente.

Segundo Bercovici (2003, p. 149-151), a Constituição Federal de 1988 deu ênfase na cooperação federal e na superação das desigualdades regionais, promovendo a restauração das estruturas federais do Brasil e caracterizando o federalismo como cooperativo. O autor ressalta que o termo “cooperação” que norteia o federalismo atual deve ser distinguido da noção de “coordenação”, dentro do complexo sistema de relações intergovernamentais, pois a coordenação consiste em um modo de atribuição e exercício conjunto de competências em que cada ente federativo possui um grau de participação diferenciado, a exemplo das competências concorrentes (art. 24, CF/88), ao passo que a cooperação propriamente dita implica que todos os entes federativos devam colaborar para executar determinada tarefa, não existindo supremacia de nenhuma esfera, partindo do pressuposto da estreita interdependência que existe entre as três esferas governamentais, em que a decisão deve ser conjunta, mas a execução pode ser

realizada por atribuições diferenciadas entre as esferas governamentais, a exemplo das competências comuns (art. 23, CF/88) e do procedimento de financiamento das políticas públicas.

Rovira (1986, p. 345-346; p. 362-364) esclarece que o termo “cooperação” que caracteriza o federalismo atual não pode ser compreendido na sua acepção clássica como a simples colaboração entre as entidades federativas ou trabalho em comum, pois nada acrescenta à ideia de federalismo, a qual implica um mínimo de colaboração entre as entidades federativas, desse modo, ressalta um sentido mais específico para as relações cooperativas federais que constitui como um regime de competência substantivo, como um modo de atribuição e exercício conjunto dos poderes estatais, em que as diversas entidades federativas gozam de um determinado grau de participação. Há uma passagem do “federalismo de justaposição”, característico do federalismo dual norte-americano que vigorou do segundo terço do século XIX até o *New Deal*, para o “federalismo de participação”, em que todas as esferas governamentais participam das matérias de interesse comum para formar uma vontade federal unitária, em que pese a execução seja diversificada.

Com base no exposto, entende-se que o federalismo cooperativo brasileiro consiste no dever de cooperação político e financeiro entre as esferas governamentais, mediante o planejamento conjunto de políticas públicas e distribuição adequada de recursos, no intuito de consagrar os objetivos fundamentais da República Federativa de solidariedade, justiça e igualdade.

Bercovici (2003, p. 157) reforça o entendimento ao expor, com base na obra “Les Aspects, Financiers Du Fédéralisme” de Anastopoulos, que:

O grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. Assim, o fundamento do federalismo cooperativo, em termos fiscais, é a cooperação financeira, que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais.

Desse modo, não há uma “hierarquização de níveis governamentais” no Estado Brasileiro, como muitos ainda compreendem, refletindo até mesmo em algumas disposições legislativas. O poder político da União não é superior ao dos

estados e estes não possuem poder político superior aos municípios, na verdade, cada esfera governamental tem suas atribuições políticas, administrativas e financeiras (DALLARI, 1986, p. 22; SOUZA, 2005, p. 174).

É importante destacar a faceta “fiscal” do federalismo cooperativo que implica, com arrimo nos princípios da solidariedade e da igualdade de condições de vida, a cooperação financeira, ou seja, a distribuição adequada de recursos entre as esferas governamentais de modo que possam arcar com as suas responsabilidades de promover serviços públicos equivalentes em toda a Federação e, ao mesmo tempo, contribuir na redução das desigualdades regionais existentes no país.

Portanto, o sistema tributário e financeiro deve estar orientado pelos primados da solidariedade, da igualdade e da justiça social para efetivar o federalismo fiscal cooperativo. Neste sentido, aduz Bercovici (2003, p. 159) que “o federalismo não está mais limitado a criar espaços financeiros e tributários estanques, mas busca o equilíbrio e a redistribuição da renda inter-regional”.

Isto quer dizer que o federalismo fiscal cooperativo brasileiro não pode ser compreendido como uma mera forma do governo federal estender recursos aos estados e municípios, visto que se requer também a garantia da autonomia das entidades subnacionais em administrar os seus gastos com recursos próprios e optar pelas políticas públicas que atendam as suas necessidades locais (SOUZA, 2005, p. 173).

Desse modo, o federalismo cooperativo é adequado à efetivação de um Estado Social e à necessidade de redução das desigualdades regionais, pois busca a cooperação de todas as entidades federativas para tomar as decisões em prol das condições igualitárias entre os cidadãos de uma mesma nação (BERCOVICI, 2003).

Como dito alhures, a Federação brasileira constitui-se em um Estado Democrático de Direito, sendo um paradigma indissociável da garantia e da implementação da democracia e dos direitos fundamentais, individuais, sociais, culturais, econômicos e difusos, como a liberdade, a igualdade, a solidariedade, entre outros. Para Hesse (1998, p. 170-171) os direitos fundamentais sociais consistem em “normas constitucionais que determinam obrigatoriamente tarefas e direção de atuação estatal, presente e futura”, logo, impõem uma conduta ativa ao Estado.

Conforme Streck (2004, p. 164-165), o Estado Democrático de Direito brasileiro aparece com o intuito de superar a ineficácia do Estado Social de Direito,

acrescentando um *plus* ao introduzir o termo “Democrático”, pois estabelece diversos instrumentos que oportunizam a implementação da democracia e dos direitos fundamentais. No mesmo sentido, Canotilho (2003), em simpósio realizado em 2002 nas cidades de Curitiba e São Luis do Purunã (Fazenda Cainã), afirmou que no Brasil é coerente que a centralidade do texto constitucional seja ainda do Estado Democrático de Direito, que vincula o Estado a diversas políticas públicas em prol dos direitos fundamentais sociais, como um incentivo à luta política, já que, ao contrário de países como Espanha e Portugal, o Estado Social de Direito brasileiro não foi efetivado.

Yamashita (2005, p. 54-56), fundamentado na doutrina de Klaus Vogel, define a expressão justiça social inerente ao Estado Democrático de Direito como uma “justiça reformadora” que exige atuações do Estado em prol de uma transformação social. No mesmo sentido, entende Streck (2004, p. 164-165) que o Estado Democrático de Direito possui uma “função transformadora”, consubstanciada na realização de uma estrutura socioeconômica que proporcione efetiva igualdade entre os cidadãos.

Portanto, o Estado brasileiro, com o advento da Constituição Federal de 1988, passou a assumir uma tarefa modificadora do *status quo* da sociedade, com o dever de consolidar os diversos direitos nela assegurados que consubstanciam a noção de justiça social. O papel reformador do Estado atual implica ações políticas e estatais no sentido de tornarem efetivos aos cidadãos os direitos fundamentais individuais e sociais que lhes asseguram a dignidade humana.

O novo paradigma constitucional deve ser observado em todas as atuações estatais, inclusive, no âmbito do federalismo fiscal, no intuito de garantir o valor justiça social nas relações entre o Estado e os cidadãos. Assim, todo arranjo institucional (normas, procedimentos, costumes e instrumentos) que norteia o sistema tributário e financeiro brasileiro deve ser direcionado à concretização dos direitos e objetivos fundamentais da República Federativa brasileira.

Conti (2001) corrobora o exposto ao afirmar que um dos aspectos fundamentais do federalismo é a função de promover a equidade inter-regional, no intuito de proporcionar a igualdade entre os cidadãos brasileiros, pois entende o autor que o princípio da igualdade deve ser aplicado à organização do Estado na forma federativa para que possa proporcionar condições igualitárias entre os seus cidadãos.

Neste passo, o federalismo fiscal tradicional foi superado com o advento da atual Carta Política em favor de um federalismo financeiro cooperativo, haja vista os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro com o bem-estar social, a redução das desigualdades sociais e econômicas entre pessoas, grupos e regiões e a necessidade de planejamento integrado e harmonioso (BALEIRO, 2008).

Todavia, em que pese a Carta Política de 1988 determinar o enfoque cooperativo ao federalismo fiscal, as lacunas institucionais permitem uma prática competitiva entre as entidades federativas, a exemplo da guerra fiscal entre os estados e entre os municípios, tão frequentes no Brasil. A disputa por chamar a atenção do mercado mediante incentivos fiscais vêm gerando desequilíbrios entre as entidades subnacionais. Logo, o modelo institucional do federalismo fiscal brasileiro é chamado por alguns, tais como Bachur (2005, p. 388), de “quase-cooperação”.

Vale lembrar que o Estado brasileiro historicamente oscilou entre períodos de forte centralização e outros de tendência à descentralização político-fiscal. Assim, segundo Bachur (2005), o federalismo fiscal brasileiro caracterizou-se por dual entre 1891 a 1930, onde não havia nenhuma cooperação entre a União e os governos subnacionais e forte centralização fiscal da União; no período de 1946 a 1964 houve uma tendência à descentralização fiscal; e depois retornou à forte centralização fiscal da União no período de 1964 a 1988; e mesmo após a Carta Política de 1988, cujo delineamento do pacto federativo obteve aspectos cooperativos e descentralizadores, este ainda está em fase de consolidação, haja vista a tentativa da União de manter a centralização do poder político-fiscal e a prática da guerra fiscal entre as entidades federativas (em especial a disputa do ICMS entre os estados e do ISS entre os municípios), as quais necessitam de maior debate, regulamentação e fiscalização para que seja sanada.

A Carta Política de 1988 manteve no atual federalismo um sistema fiscal (tributário e financeiro) misto, visto que possui mecanismos de repartição das fontes da receita e de repartição do produto da arrecadação, caracterizando-o por uma “discriminação rígida de rendas” (CONTI, 2001, p. 36-38).

A repartição das fontes da receita consiste nas regras que determinam as competências legislativas para criar tributos próprios às entidades descentralizadas (arts. 153 a 156, CF/88), ao passo que a discriminação pelo produto ocorre pela participação das entidades federativas na arrecadação de determinado tributo,

mediante transferências intergovernamentais ou fundos constitucionais (arts. 157 a 159, CF/88), as quais empregam um aspecto cooperativo ao pacto federativo.

Levando em conta a perspectiva do federalismo cooperativo no atual Estado Democrático de Direito brasileiro, os tributos e as transferências intergovernamentais passaram a ter na ordem jurídica vigente uma função social, tornando-se instrumentos para a concretização dos direitos e objetivos fundamentais da República Federativa, tais como, promover a igualdade, a solidariedade, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais.

Assim, os tributos e as transferências intergovernamentais passam a ser compreendidos não apenas como veículos “técnico-contábeis”, mas como instrumentos para concretizar o valor constitucional da justiça social e, por conseguinte, para reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento no Estado brasileiro (BERCOVICI, 2003; PAMPLONA, 2007; 2008; 2010).

2.1.4 O sistema fiscal brasileiro

A Constituição Federal brasileira de 1988 desenhou um federalismo fiscal consideravelmente descentralizado e rígido, estabelecendo (i) mecanismos de repartição das fontes da receita ao determinar as competências tributárias para os entes políticos das três esferas governamentais (arts. 145 a 156) e (ii) instrumentos de repartição do produto ao descrever diversas espécies de transferências intergovernamentais e fundos constitucionais (arts. 157 a 162); bem como determinou a autonomia financeira e orçamentária das entidades federadas (arts. 163 a 169), ponderada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101 de 2000), entre outras disposições normativas (CONTI, 2001; GOLDBERG, 2004).

Segundo Conti (2001), o sistema fiscal pátrio é caracterizado como misto visto que possui dois sistemas fundamentais na distribuição de receitas entre as entidades federativas: (i) o sistema tributário, o qual determina as competências tributárias dos entes políticos, sendo caracterizado como instrumento de repartição de fontes de receita; e (ii) o sistema de transferências intergovernamentais, o qual consiste na repartição do produto da receita tributária ou das receitas provenientes da exploração do patrimônio do Estado, na compreensão desta pesquisa científica. Tais sistemas serão detalhados a seguir.

2.1.4.1 O sistema tributário brasileiro

2.1.4.1.1 O conceito de tributo e as espécies tributárias no Estado brasileiro

No intuito de preservar a igualdade jurídica e política e a autonomia financeira dos entes políticos, o legislador constituinte brasileiro de 1988 delimitou cada tipo de tributo que poderia ser instituído por cada ente político, designando a competência tributária dos entes federativos.

O tributo consiste no dever fundamental do cidadão em colaborar financeiramente com o Estado na realização do bem comum. O Estado para atender os direitos fundamentais dos cidadãos necessitam de recursos financeiros, os quais provêm do orçamento geral formado também pelo produto dos tributos.

Neste sentido, dispõe Casalta Nabais (1998, p. 679) a respeito do imposto:

1. Como dever fundamental, o imposto não pode ser encarado nem como um mero poder para o estado, nem como um mero sacrifício para os cidadãos, constituindo antes um contributo indispensável a uma vida em comunidade organizada em estado fiscal. Um tipo de estado que tem na subsidiariedade da sua própria ação (econômico-social) e no primado da auto-responsabilidade dos cidadãos pelo seu sustento o seu verdadeiro suporte. Daí que não se possa falar num (pretensão) direito fundamental a não pagar impostos.

Logo, o tributo não pode ser visto apenas como um poder do Estado de se apropriar de parcela do patrimônio do cidadão, muito menos como um sacrifício do cidadão, na verdade é um dever fundamental do cidadão, o qual participa de um Estado moderno e, desse modo, necessita colaborar mediante recursos para manter esta organização estatal. O Estado necessita de recursos para ofertar serviços públicos essenciais e assegurar direitos fundamentais aos cidadãos que participam do mesmo.

Ademais, no atual Estado brasileiro, Democrático de Direito, há uma inegável dimensão social, visto que estão assegurados na Constituição Federal de 1988 diversos direitos sociais (arts. 1º, 3º, 6º ao 8º, entre outros), como o valor social do trabalho, a igualdade, a solidariedade, os quais consagram o primado da justiça social.

Esse Estado de aspecto social preconizado pela atual ordem jurídica faz com que o exegeta compreenda o direito como um instrumento de direção social

que permita a implementação e a execução de determinados programas governamentais voltados à promoção da justiça social (FARIA, 2002).

Segundo Klaues Tipke (2002), a justiça pressupõe princípios, valores e regras; a arquitetura da justiça está constituída por princípios e subprincípios adequados à sociedade, sendo razão moral que deve conduzir a conduta desta. Aduz, ainda, que a justiça é garantida mediante o princípio da igualdade, e a justiça tributária, por sua vez, pela igualdade na repartição da carga tributária.

Assim, não cabe ao Estado apenas respeitar os direitos fundamentais (conduta omissiva), cumpre também um papel ativo de formulação de políticas públicas voltadas para a realização destes (KRELL, 2002). Deste modo, o tributo, orientado pelos princípios do Estado Democrático de Direito e da dignidade humana, é e deve ser um instrumento para implementação de diretrizes governamentais em prol dos direitos fundamentais (SILVA, 1998).

A política tributária, ou seja, o conjunto de medidas financeiras governamentais, deve ser formulada mediante os seus fins ou razão última (BALEEIRO, 1969; BECKER, 1998), por isso, deve ter como escopo a concretização dos direitos fundamentais civis, políticos, sobretudo, sociais, econômicos e difusos assegurados pelo Estado brasileiro.

Javier Luque Bustamante (1990, p. 54-65) corrobora o exposto ao afirmar o seguinte:

En la aplicación de los tributos, el Estado puede obtener no solo recursos sino también inducir en las conductas y comportamientos de los agentes económicos dado que mediante su aplicación se altera el ingreso disponible y el precio relativo de los bienes y servicios, así como de los factores de la producción. Esta circunstancia hace que en países en los que se admite que el Estado tenga política inductiva, la tributación se vea revalorizada como instrumento de política fiscal.

Logo, o tributo pode ser compreendido em duas perspectivas: (i) como um dever fundamental do cidadão em colaborar com o Estado na realização dos direitos fundamentais; e (ii) um instrumento da política fiscal do Estado em prol da realização da justiça social.

Tipke (2002) entende que a justiça tributária é assegurada quando são respeitados os princípios constitucionais que norteiam a política fiscal do Estado, a exemplo do princípio da igualdade, em especial, da capacidade contributiva, o qual

determina que o tributo deve ser exigido do cidadão de acordo com a sua capacidade econômica.

Assim, um tributo justo é aquele que é exigido pelo Estado respeitando seu regime jurídico previsto na Constituição e nas demais normas infraconstitucionais, em especial observando os princípios constitucionais tributários, por exemplos, os primados da legalidade, da tipicidade, da capacidade contributiva, da anterioridade (comum e nonagesimal), da irretroatividade, da não-cumulatividade, entre outros. Compreende-se como princípio “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade”, o qual deve orientar a aplicação ou interpretação das regras (DWORKIN, 2002, p. 36; 129.). Os princípios constitucionais são aqueles provenientes de forma explícita ou implícita da Carta Política de 1988 e os princípios constitucionais tributários aqueles que norteiam as normas tributárias, em especial o exercício das competências tributárias pelo Estado e os deveres do cidadão-contribuinte.

Ademais, dando continuidade à definição do conceito de tributo, impende destacar que no aspecto financeiro, o tributo é uma espécie de receita pública derivada, pois decorre do poder impositivo do Estado, sendo, portanto, uma prestação pecuniária compulsória determinada em lei, em observância ao primado da legalidade, sendo elementar em um Estado Democrático de Direito.²

Outrossim, o tributo consiste em uma relação jurídica obrigatória³, visto que decorre do poder impositivo do Estado (sujeito ativo), consubstanciado em lei, em regra lei ordinária (salvo algumas exceções previstas no próprio Texto

² O art. 9º da Lei n. 4.320/1964², assim dispõe: Art. 9º. Tributo é a receita derivada, instituídas pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições, nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades. (BRASIL. Lei n. 4320/1964). A Lei n. 4320 de 17.03.1964 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 no status de Lei Complementar, conforme ratificou a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI n. 1.726.

³ Conforme art. 3º do CTN: Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua em sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (BRASIL. CTN). O Código Tributário Nacional (CTN), Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966, ressalta as suas peculiaridades ao relatar que o tributo é uma prestação pecuniária compulsória prevista em lei, em dinheiro, que não constitua sanção de ato ilícito e cobrada mediante um procedimento administrativo também vinculado à lei. Cumpre dispor que por força do art. 7 do Ato Complementar n. 36, de 13 de março de 1967, a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1967, passou a denominar-se Código Tributário Nacional (CTN) e ter status de Lei Complementar.

Constitucional⁴), a qual exige determinado valor (objeto) do sujeito passivo (o contribuinte), que pode ser uma pessoa física ou jurídica, quando este realiza um fato jurídico previsto na lei.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) ampliou o rol de espécies tributárias previstas no art. 3º do Código Tributário Nacional, pois estabeleceu cinco tipos de tributo: impostos (arts. 145, 153 a 156), taxas (art. 145), contribuição de melhoria (art. 145), empréstimos compulsórios (art. 148) e as contribuições (art. 149, 149-A, 195 e outros).⁵

Em que pese a divergência doutrinária em reconhecer a existência de cinco espécies tributárias, com o advento da Constituição Federal de 1988, tal entendimento tornou-se mais pacífico, sobretudo, após decisão do Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 01.

Antes da Constituição Federal de 1988, surgiram duas correntes doutrinárias: a dicotômica e a tricotômica. A primeira defendia a existência de apenas duas espécies tributárias, os impostos e as taxas, ao passo que a segunda previa três espécies tributárias, impostos, taxas e contribuição de melhoria.

⁴ As exceções consistem na competência da União de instituir, mediante Lei Complementar, o empréstimo compulsório, o imposto de grandes fortunas, além da competência residual da União para instituir novos impostos, não previstos na Carta Política de 1988, e para instituir novas contribuições para a seguridade social, cuja hipótese de incidência não esteja prevista no Texto Constitucional, conforme entendimento no Acórdão da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1.103 de 1996 do Supremo Tribunal Federal (STF).

⁵ Art. 145 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Art. 148 – A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I- Para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II- No caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, “b”.

Parágrafo único: a aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Art. 149 – Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, §6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§1- Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (BRASIL. Constituição Federal de 1988)

Ambas as correntes tinham como fundamento a teoria do fato gerador, cujo precursor foi Dino Jarach (1959), o qual defendia que o conceito de tributo deriva do fato impositivo (fato gerador ou hipótese de incidência), desta forma, o fenômeno jurídico-tributário restringe-se ao estudo da natureza e das características do fato descrito na norma que, uma vez ocorrido, faz surgir a obrigação tributária.

Esta teoria influenciou demasiadamente o Direito Tributário brasileiro e foi reformulada e difundida no Brasil por Geraldo Ataliba. Ele (1984) classificou os tributos em vinculados e não-vinculados, conforme os aspectos materiais da hipótese de incidência (o fato descrito na norma). Um tributo é vinculado quando o fato prescrito na norma jurídica consiste em uma atividade do Estado, a exemplo das taxas e da contribuição de melhoria.

As taxas, segundo o art. 145, II, da CF/88 e o art. 77 do Código Tributário Nacional (CTN), possuem como fato jurídico que gera a obrigação tributária uma atuação específica do Estado (União, estados, distrito federal e municípios), a qual pode ser de duas espécies: (i) uma prestação de serviço público específico, divisível, potencial ou efetivo; ou (ii) o exercício regular do poder de polícia. Assim, são exemplos a Taxa de Coleta de Lixo, ratificada pelo STF no Recurso Extraordinário (RE) n. 232.577/SP e pela Súmula Vinculante n. 19, e a Taxa Judiciária, conforme determinado na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1.145 do STF. Da mesma forma, a contribuição de melhoria, prevista no art. 145, III, da CF/88 e o art. 81 do CTN, consiste em uma espécie de tributo vinculado a uma atuação estatal, visto que o fato jurídico que gera a obrigação tributária é a realização (parcial ou total) de obra pública que promova uma valorização nos imóveis lindeiros às áreas beneficiadas direta e indiretamente pela referida obra pública.

O tributo não é vinculado quando o aspecto material se constitui em uma atuação do particular ou contribuinte (sujeito passivo da relação jurídico-tributária), sem qualquer relação com uma atuação estatal. Por exemplo, os impostos, cujo fato jurídico é uma atuação qualquer do contribuinte conforme cada tipo de imposto previsto na Constituição Federal de 1988 e instituído por lei. Assim, o Imposto sobre Serviços de Qualquer natureza (ISS) de competência dos municípios possui como fato jurídico a realização de um serviço realizado pelo particular, previsto na lei municipal que o instituiu.

Neste sentido, consoante a corrente dicotômica, os impostos são tributos não-vinculados, pois seu aspecto material é um fato qualquer presuntivo de

capacidade contributiva referido ao contribuinte. Já as taxas são tributos vinculados, não importando se a atuação estatal constitui um ato do poder de polícia, uma prestação de serviço, construção de uma obra ou uma intervenção no domínio econômico.

A corrente tricotômica diverge da dicotômica apenas quanto aos tributos vinculados, pois distingue as taxas (serviços de poder de polícia e de utilidade pública) da contribuição de melhoria (construção de obras públicas que promovam uma valorização dos imóveis lindeiros).

Para a maioria dos adeptos da teoria do fato geradoras contribuições são consideradas ora taxas, ora impostos, pois os aspectos materiais desse tipo de contribuição podem referir-se a uma atividade estatal e também a uma atuação do contribuinte.

Trata-se de uma corrente doutrinária que adota como paradigma de interpretação o formalismo. Assim, fundamentada nos arts. 145, §2º e 154, I, da Constituição Federal de 1988, os seguidores dessa corrente defendem que a tipologia tributária no direito brasileiro consiste na conjugação do suposto da hipótese de incidência com a base de cálculo (CARVALHO, 2000).

Segundo Ferraz (2004), essa tendência de se reduzir o tributo apenas ao âmbito analítico da norma tributária é fruto do Positivismo Jurídico que tinha relevante influência na época. Assim, o desenvolvimento do direito tributário voltou-se, exclusivamente, para a hipótese de incidência, enquanto a finalidade do tributo, ou seja, a exigência de alcançar o bem comum por meio do tributo, ficou esquecida.

Entretanto, eminentes doutrinadores, como Ives Gandra da Silva Martins (1976), Aliomar Baleeiro (1998) e José Souto Maior Borges (1985) conceberam as contribuições como uma espécie tributária autônoma, além dos impostos, das taxas, da contribuição de melhoria e do empréstimo compulsório com o advento da Carta Política de 1988.

Modernamente há uma expressiva parte da doutrina, denominada de quinquipartida, que reconhece a existência de cinco espécies tributárias: impostos, taxas, contribuição de melhoria, contribuições e empréstimos compulsórios. Para os seguidores dessa corrente, a contribuição consiste em uma espécie tributária autônoma, visto que possui uma afetação, ou seja, sua receita é vinculada a uma finalidade constitucional consubstanciada em uma atividade social específica; assim

como os empréstimos compulsórios são caracterizados pela afetação e pela restituição dos recursos.

Os juristas defensores da teoria do fato gerador, tais como Alfredo Augusto Becker (1998), Rubens Gomes de Sousa (1975), Paulo de Barros Carvalho (1999), Roque Antônio Carrazza (1998), entre outros, sustentam que a afetação e a restituição são critérios do direito financeiro, pois são posteriores à extinção da relação jurídica tributária, logo, não podem se constituir em diferenças específicas que caracterizem a natureza tributária autônoma da contribuição e do empréstimo compulsório.

Eurico de Santi (1998), mesmo não se afastando do paradigma formalista, defende que a afetação, apesar de ser extrínseca à estrutura da norma tributária, não deixa de ser jurídica e útil para a classificação dos tributos. Isso significa que, apesar de a afetação consistir em uma norma jurídica de natureza administrativo-financeira, ela pode ser útil para a definição do conceito de contribuição estabelecida, constitucionalmente, pela norma de competência tributária.

Vê-se, pois, que as normas jurídicas da afetação e da restituição são critérios válidos para a classificação dos tributos por serem jurídicas e consistir em diferença específica da norma constitucional de incidência da contribuição e do empréstimo compulsório em relação às demais espécies tributárias.

A ordem constitucional criada em 1988 torna necessária uma nova concepção teórica do direito tributário, que requer que se analise não apenas a relação jurídica tributária para definir a espécie, mas também observe o destino da receita do tributo (afetação e restituição), visto que assim exige a norma constitucional de competência tributária.

Cumprir dizer que a teoria do fato gerador, apesar da sua relevante importância para o fenômeno jurídico-tributário, não pode ser o único critério para o novo conceito de tributo segundo a atual ordem constitucional. É preciso ir além de uma interpretação formalista e averiguar o conteúdo valorativo da nova ordem constitucional que orienta a interpretação do tributo. Consoante Ronald Dworkin (1999), deve-se sempre testar os paradigmas e rever as interpretações jurídicas já formuladas, buscando sempre a melhor forma possível de interpretar, no caso, o direito tributário, segundo os princípios da justiça e da equidade.

É de fundamental importância analisar o fim da norma jurídica tributária para caracterizá-la. Neste passo, verifica-se que o legislador constituinte de 1988

destacou cinco espécies tributárias, com base nos elementos da hipótese de incidência, da afetação e da restituição.

Cumpra dizer que o Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF) já sedimentou o entendimento de que o sistema tributário possui cinco espécies tributárias, conforme demonstra o julgado do Pleno no RE n. 138.284-8/CE, cujo Relator foi o Ministro Carlos Velloso:

[...] são espécies tributárias: a) os impostos (C.F., arts. 145, I, 153, 154, 155 e 156); b) as taxas (C.F., art. 145,II); c) as contribuições, que podem ser assim classificadas: c.1. de melhoria (C.F., art. 145, III); c.2. parafiscais (C.F., art. 149), que são: c.2.1. sociais, c.2.1.1. de seguridade social (C.F., art. 195, I, II e III), c.2.1.2. outras de seguridade social (C.F., art. 195, §4º), c.2.1.3. sociais gerais (o FGTS, o salário-educação, C.F. art. 212, §5º, contribuição para o SESI, SENAI, SENAC, C.F., art. 240); c.3. especiais: c.3.1. de intervenção no domínio econômico (C.F., art. 149) e c.3.2. corporativas (C.F., art. 149); d) os empréstimos compulsórios (C.F., art. 148).(BRASIL. STF. RE 138.284/CE)

Logo, o sistema tributário brasileiro é complexo sendo composto por cinco espécies tributárias com peculiaridades diversas.

2.1.4.1.2 A complexidade das espécies tributárias e o Estado Tributário brasileiro

A diversidade de espécies tributárias determina o aspecto do Estado brasileiro como Fiscal ou Tributário.

Casalta Nabais (1998) classifica os tributos em unilaterais e bilaterais, teoria semelhante ao fato gerador vinculado ou não a uma atuação estatal de Jarach e divulgado no Brasil por Geraldo Ataliba. Os tributos bilaterais consistem nos tributos que requerem uma atuação do Estado, gerando uma contraprestação ou um benefício imediato a determinados indivíduos, a exemplo das taxas e das contribuições especiais; ao passo que os tributos unilaterais são recursos públicos que não geram uma obrigação ao Estado em desenvolver alguma atividade específica, mas visa custear despesas públicas que não comportam a possibilidade de individualização nas suas vantagens ou benefícios e de divisão de correspondentes custos, são exemplos os impostos.

Segundo Casalta Nabais (1998), a expressão Estado Fiscal surgiu durante a Primeira Grande Guerra, quando se buscavam soluções para os problemas

financeiros enfrentados pelos Estados. Tal terminologia significava a instância em que os gastos públicos são cobertos, essencialmente, por impostos, compreendidos como a transferência de propriedade da economia privada ao poder público.

O Estado Fiscal tornou-se uma característica predominante dos Estados Modernos, cujas necessidades financeiras são supridas, fundamentalmente, por recursos exigidos do contribuinte na forma de imposto, e não mais pela propriedade de bens ou por atividades empresariais do Estado, a exemplo do que ocorria no Estado Absoluto do Iluminismo e nos Estados socialistas, Estados proprietários, produtores ou empresariais, também chamados de Estados patrimoniais (NABAIS, 1998, p. 192-194).

Aduz Barquero Estevan (2002) que o Estado Fiscal ou Estado impositivo é fruto de uma teoria alemã do século XIX, que estabeleceu a união entre os princípios do Estado de Direito e do Estado Social, em que os recursos pecuniários provenientes dos impostos são o principal meio de garantir a concretização dos direitos sociais.

O imposto passa, então, a ter a função de principal fonte financeira, evitando-se a parafiscalidade, exercendo, assim, o papel de ordenação econômica e social e de promoção da igualdade na sociedade.

De acordo com Nabais (1998), a estatualidade fiscal tem o intuito de subordinar o poder econômico ao poder democraticamente legitimado, estabelecendo uma separação entre Estado e economia. O Estado orienta-se pelo interesse geral ou a realização da justiça na sociedade, enquanto a economia pauta-se pelo critério do lucro, avaliando os custos e os benefícios.

Nabais (2005, p. 46), destaca que não se deve identificar o Estado Fiscal como um Estado Liberal, tendo em vista que tal conceito pode ter dois aspectos: (i) Estado Liberal, preocupado com a neutralidade econômica e social, estabelecendo um estado mínimo, cuja tributação é limitada, arrecadando recursos obrigatoriamente da sociedade apenas para fazer valer as despesas básicas; e (ii) o Estado Social, economicamente interventor e socialmente conformador, com uma tributação mais complexa para conseguir custear os gastos sociais mais amplos.

Em que pese as diferenças de aspectos do Estado Fiscal entre os países, Nabais (2005) entende como fundamental da estatualidade fiscal a separação entre estado e economia, conforme dito alhures e a sustentação financeira mediante a cobrança de impostos.

Na contemporaneidade, alguns autores, como Barquero (2002), distinguem o Estado Fiscal do Estado Tributário, dispendo que este consiste em um Estado predominantemente pautado em tributos, não apenas na espécie impostos, mas também nos tributos chamados bilaterais, como as taxas e as contribuições. Neste passo, Barquero enquadra o Estado espanhol como um Estado tributário, visto que assente em diversos tributos e não apenas nos impostos.

No Estado Tributário, o tributo é a principal fonte de receita do Estado, pois tem como pressuposto que os cidadãos têm o dever de contribuir com os gastos públicos de forma que o Estado possa satisfazer os interesses da sociedade.

Nabais (1998) defende, por outro lado, um conceito de Estado tributário um pouco diverso daquele definido por Barquero. No Estado Tributário delimitado por Nabais os tributos bilaterais, taxas e contribuições predominam em relação aos tributos unilaterais, impostos. Nabais alega que o Estado tributário é mais uma possibilidade aparente do que real, visto que a dificuldade na individualização da vantagem ou benefício dos tributos bilaterais conduz a maioria dos Estados a dar prevalência aos impostos.

O Estado brasileiro possui as características de um Estado Tributário, conforme a teoria de Barquero (2002), ou um Estado Fiscal que caminha para um Estado Tributário, na definição de Casalta Nabais (1998), já que, atualmente, o Estado brasileiro possui um sistema tributário composto por cinco espécies tributárias, bem como além dos impostos a espécie tributária *contribuições* vem ganhando acentuada importância na arrecadação tributária pátria. As contribuições, em que pese a sua hipótese de incidência não esteja vinculada a uma atuação do Estado, como as taxas, elas se caracterizam pela afetação dos recursos a uma finalidade social específica, ou melhor, a uma atividade social específica, logo, geram um benefício imediato ao cidadão.

O crescimento da participação das contribuições na carga tributária brasileira não é recente; trata-se de uma situação que vem ocorrendo desde as últimas décadas do século XX.

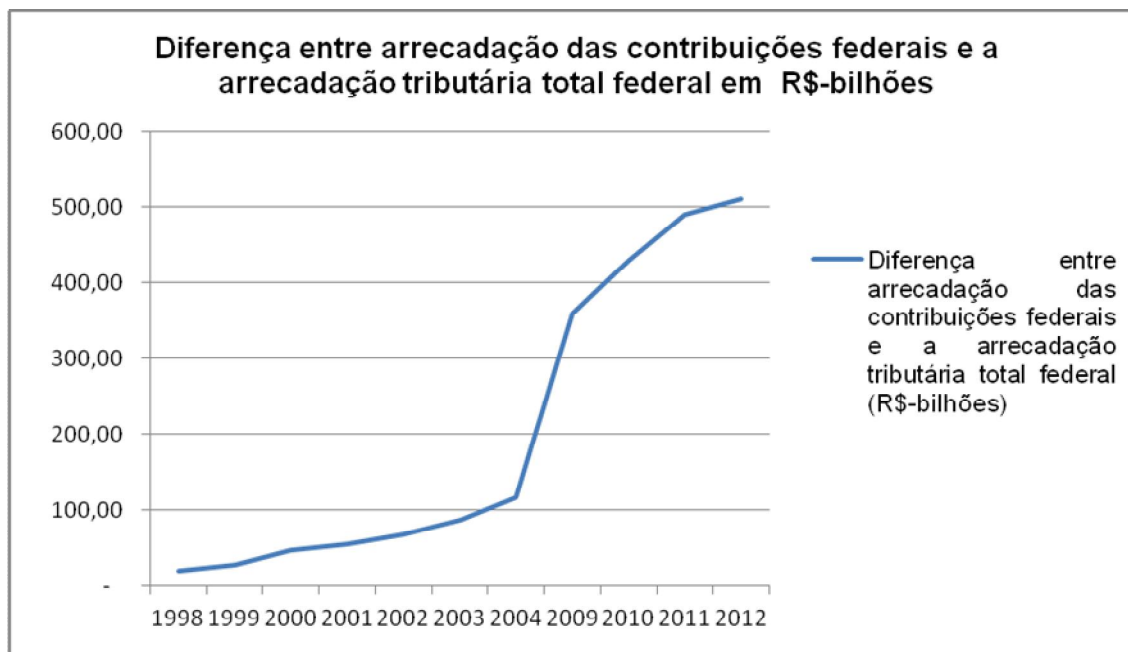
Com base nos estudos da Coordenação-Geral de Política Tributária da Receita Federal do Brasil (RFB) de 2004 e os Relatórios do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) de 2011 e 2013, a arrecadação das contribuições,

incluídos o orçamento da seguridade social⁶ e o orçamento referente às demais espécies de contribuições, nos anos de 1998 a 2012, alcançou um montante demasiadamente superior em relação ao orçamento fiscal da União, que compreende a arrecadação das taxas federais e do Imposto sobre a Renda de Pessoa Física e de Pessoa Jurídica (IRPF e IRPJ), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE) e Imposto Territorial Rural (ITR).

Assim, nos anos de 1998 a 2012, verifica-se que a diferença entre a receita arrecadada com as principais contribuições (COFINS, PIS-PASEP, CSSL, CIDE e contribuições ao INSS) e os demais tributos federais aumentou, especialmente a partir de 2000, representando em reais cerca de 20,695 bilhões, em 1998, 28,934 bilhões, em 1999, 47,527 bilhões, em 2000, 55,260 bilhões, em 2001, 68,647 bilhões, em 2002, 86,670 bilhões, em 2003, 117,934 bilhões, em 2004, 360,13 bilhões em 2009, 429,37 bilhões, em 2010, 490,67 bilhões, em 2011, e 510,95 bilhões, em 2012, conforme se visualiza no Gráfico abaixo:

⁶ O orçamento da seguridade compreende a contribuição para previdência social, a contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), contribuição provisória sobre a movimentação financeira (CPMF), contribuição sobre o lucro líquido (CSSL), contribuição ao programa de integração social (PIS), contribuição ao programa de formação do patrimônio do servidor público (PASEP), contribuição a seguridade do servidor público, contribuição sobre a receita dos concursos de prognósticos, contribuição para custeio de pensão de militares e outras contribuições sociais.

Gráfico 1 – Evolução da diferença entre a arrecadação das contribuições federais e a arrecadação tributária total federal em R\$-bilhões entre 1998 a 2012.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados apresentados pelos Relatórios da Carga Tributária Brasileiro do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), elaborados por Amaral e Olenike, 2006, 2011 e 2013.

Em 2004, a carga tributária federal alcançou 20,48% do PIB e entre os tributos que tiveram aumentos relevantes e contribuíram para o crescimento dela estão: a contribuição para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS) e a contribuição social sobre o lucro (CSSL), cuja arrecadação constituiu-se, respectivamente, em reais, R\$-3,21 bilhões, R\$-2,24 bilhões e R\$-1,37 bilhões. Em 2006, a arrecadação tributária federal foi 24,09% do PIB brasileiro, sendo que os tributos que mais colaboraram foram: a contribuição previdenciária para o INSS (6,13%), a COFINS (4,48%), o FGTS (1,92%), a CSSL (1,55%) e a CPMF (1,54%). Em 2010 a carga tributária federal foi de 23,74% do PIB brasileiro e os tributos que mais contribuíram foram: a contribuição para o INSS (R\$ 32,87 bilhões), a COFINS (R\$ 21,80 bilhões) e o Imposto de Renda (R\$ 16,60 bilhões). Em 2012, a arrecadação tributária federal foi de 25,38% do PIB do Brasil e os tributos que mais contribuíram foram: as contribuições para o INSS (R\$ 30,73 bilhões), a COFINS (R\$ 16,39 bilhões) e o Imposto de Renda (R\$ 14,33 bilhões). Por fim, em 2013, a arrecadação tributária federal foi 25,54% do PIB brasileiro. Os tributos federais de maior arrecadação foram:

a contribuição previdenciária para o INSS com 18,02%, o Imposto de Renda com 17,17% e da COFINS com 10,84% (IBPT, 2006, 2011 e 2013).

Constata-se, portanto, que as contribuições colaboraram e colaboram de forma expressiva para o aumento da arrecadação da receita tributária dos cofres públicos da União nestes últimos anos. É reflexo da proliferação dessa espécie tributária após o advento da Constituição Federal de 1988, o que demonstra uma forte tendência da União para ampliar o âmbito da incidência das contribuições, visto que, além do aumento da alíquota, surgiram nesse período novas hipóteses de incidência e aumentos de base de cálculo, antes não delimitados na Carta Política, por meio de Emendas Constitucionais⁷.

Entre os anos de 1988 a 2010 foram promulgadas 66 Emendas Constitucionais, incluindo as 06 de revisão, 18 das quais se referem às contribuições⁸, muitas delas acarretando um importante aumento na alíquota ou no campo de incidência dessa espécie tributária.⁹

Essa diferença de percentagem da receita entre os entes políticos não é fruto apenas da ampla base de incidência das contribuições no atual sistema tributário, que foi alargada pelo poder constituinte derivado. Faz-se mister salientar que a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a competência da

⁷ A título de ilustração, veja-se: Emenda Constitucional n. 12, de 16/08/1996, que introduziu no ordenamento jurídico o art. 74 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, que prescreve a hipótese de incidência, a base de cálculo e a alíquota da contribuição provisória sobre a movimentação financeira (CPMF), prorrogada sucessivamente pelas Emendas Constitucionais n. 21 e 37; Emenda Constitucional n. 20, de 16/12/1998, que aumentou a hipótese de incidência e a base de cálculo da COFINS, passando a incidir sobre o faturamento; Emenda Constitucional n. 41, de 31/12/2003, que aumentou a hipótese de incidência da contribuição previdenciária, que passou a incidir sobre as aposentadorias e as pensões dos inativos e pensionistas; Emenda Constitucional n. 42, de 31/12/2004, que ampliou a incidência da COFINS e do PIS e da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), que passaram a incidir sobre a importação de bens e serviços estrangeiros.

⁸ As emendas constitucionais que se referem às contribuições são: n. 03, de 18.03.1993, de Revisão n. 01, de 02.03.1994, n. 10, de 07.03.1996, n. 12, de 16.08.1996, n. 14, de 13.09.1996, n. 17, de 25.11.1997, n. 20, de 16.12.1998, n. 21, de 19.03.1999, n. 27, de 22.03.2000, n. 31, de 18.12.2000, n. 33, de 12.12.2001, n. 37, de 13.06.2002, n. 39, de 20.12.2002, n. 41, de 31.12.2003, n. 42, de 31.12.2003, n. 44, de 30.06.2004, n. 47, de 05.07.2005, n. 56, 20.12.2007 e n. 59, de 11.11.2009. Discorrem sobre esse assunto: Petry (2004, p. 137-160) e Scaff (2003, p. 259-304).

⁹ Por exemplo, a contribuição social sobre o lucro (CSSL) que teve a sua alíquota aumentada em 30% pela E. C. de Revisão n. 01, de 02/03/1994 e a contribuição provisória sobre a movimentação financeira (CPMF) que teve, além da prorrogação de sua vigência, a sua alíquota inicial de vinte e cinco centésimos por cento, conforme art. 74 da ADCT introduzido pela E. C. n. 12, de 15/08/1996, aumentada pela Emenda Constitucional n. 21, de 18/03/1999 para trinta e oito centésimos por cento, nos primeiros doze meses, e trinta centésimos por cento nos meses subsequentes. Em 12/06/2002, a E. C. n. 12 prorrogou novamente a CPMF e manteve a alíquota de trinta e oito centésimos por cento nos exercícios financeiros de 2002 e 2003, e no ano de 2004, prescreveu a alíquota de oito centésimos por cento, o que foi prejudicado com o advento da E. C. n. 42, de 19/12/2003. Esta prorrogou a vigência da CPMF até 31/12/2007 estabelecendo a alíquota de trinta e oito centésimos por cento, não sendo aplicada a alíquota de oito centésimos por cento no ano de 2004.

União para instituir as contribuições também vem propiciando o aumento da arrecadação da União, proveniente, na sua maioria, das diversas contribuições já instituídas.

Ademais, vale destacar que a receita proveniente das contribuições não é compartilhada com os demais entes políticos, estados, distrito federal e municípios, daí a preferência da União pela instituição dessa espécie tributária nas últimas duas décadas. Essa atitude do Fisco Federal gerou pressões políticas dos demais sujeitos de direito público para que haja a repartição da receita proveniente da contribuição. O resultado sobreveio, em 2004, com a Emenda Constitucional n. 44, que acrescentou o inciso III ao art. 159 da Constituição Federal de 1988, prescrevendo a distribuição da receita proveniente da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE-combustíveis), prevista no art. 177, §4º da Carta Política, entre os Estados e o Distrito Federal, de forma excepcional em relação às demais espécies de contribuição.

Assim, entende-se que o Estado brasileiro é um Estado Tributário, em que se destaca a arrecadação da modalidade tributária “contribuições”, prevista no art. 149, CF/88, sobretudo a partir de 2000.

2.1.4.1.3 As competências tributárias no Estado brasileiro

No Estado Tributário brasileiro vigente há diversidade de competências tributárias. As competências tributárias consistem em aptidões legislativas ofertadas pelo legislador constituinte aos entes federativos para instituírem as espécies de tributo (AMARO, 2012; CARVALHO, 2009).

Segundo Carrazza (2001, p. 415), a competência tributária é “a possibilidade de criar, *in abstracto*, tributos, descrevendo, legislativamente, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas”.

Em outras palavras, a competência tributária é uma faculdade que possui o ente federativo, seja União, estados, distrito federal e municípios, de criar determinados tributos, mediante lei, em regra lei ordinária, descrevendo legislativamente todos os seus elementos essenciais (hipótese de incidência, sujeitos ativo e passivos, base de cálculo, alíquota, âmbito de abrangência territorial e penalidades aplicáveis, com base no art. 97 do Código Tributário Nacional –

CTN¹⁰), em face do primado da legalidade e da tipicidade existentes no atual ordenamento jurídico (AMARO, 2012; CARRAZA, 2011; CARVALHO, 2009)

Nestes termos, dispõe o art. 6º, do CTN:

A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei. (BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 – CTN)

As competências tributárias são competências legislativas plena, de natureza constitucional, obtendo o seu fundamento no Estado Federativo e no primado da igualdade entre os entes federativos, tendo em vista que se trata de importante fonte de receita dos mesmos.

Neste passo, a competência legislativa de criar tributo possui algumas características, tais como, a facultatividade e a indelegabilidade, visto que se trata de uma faculdade dos entes federativos de exercê-la, como dito acima, e a mesma não pode ser delegada a outra pessoa, no intuito de assegurar o equilíbrio do Estado Federativo consignado formalmente na Carta Política de 1988. Neste sentido, ratifica o art. 7º do CTN:

Art. 7º. A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do §3º do art. 18 da Constituição. (BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 – CTN)

Além disso, a competência tributária é irrenunciável e não pode caducar, em respeito aos primados do interesse público e do Estado Federativo, assim, ratifica o art. 8º, do CTN. Outra característica também mencionada na doutrina pátria (AMARO, 2012; CARVALHO, 2009) é a exclusividade das competências tributárias previstas nos arts. 149, 153, 154, 155 e 156 da Constituição Federal de 1988; em que pese Carvalho (2009) pondere que somente a União de fato possua, visto que

¹⁰ Art. 97. Somente a lei pode estabelecer: I- a instituição de tributos, ou a sua extinção; II- a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos arts. 21, 26, 39, 57 e 65; III- a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do §3º do art. 52, e do seu sujeito passivo; IV- a fixação da alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos arts. 21, 26, 39, 57 e 65; V- a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas; VI- as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades. (BRASIL. CTN)

possui a competência extraordinária, assim, em caso de guerra externa ou sua iminência a União pode invadir, temporariamente, a competência legislativa dos impostos dos estados, do distrito federal e dos municípios, nos termos do art. 154, II, da Carta Política vigente.

Por fim, a competência tributária não pode ser modificada a qualquer momento e as emendas constitucionais que modifiquem as mesmas devem ser analisadas se desrespeitam ou não o Estado Federativo, portanto, se fere ou não cláusulas pétreas previstas no art. 60, §4º, incisos I a IV, da Carta Política de 1988¹¹.

Cumprido dispor que no Acórdão da ADI n. 939, o Egrégio STF declarou inconstitucional uma Emenda Constitucional (E. C.) n. 03 de 1993 que criava o imposto sobre a movimentação financeira (IPMF), por violar cláusula pétrea, em especial, o princípio constitucional da anterioridade e a imunidade recíproca, conforme corrobora trecho do Acórdão mencionado:

[...] Uma emenda constitucional, emanada, portanto, de constituinte derivado, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo STF, cuja função precípua é de guarda da Constituição. A EC 3, de 17-3-1993, que, no art. 2º, autorizou a União a instituir o Imposto Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF), **incidiu em vício de inconstitucionalidade, ao dispor, no § 2º desse dispositivo, que, quanto a tal tributo, não se aplica o art. 150, III, b, e VI, da Constituição, porque, desse modo, violou os seguintes princípios e normas imutáveis (somente eles, não outros): o princípio da anterioridade, que é garantia individual do contribuinte** (art. 5º, § 2º, art. 60, § 4º, inciso IV, e art. 150, III, b, da Constituição). (BRASIL. STF. ADI 939, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 15-12-1993, Plenário, DJ de 18-3-1994, grifo nosso)

Há diversos tipos de competências tributárias no atual sistema tributário brasileiro: exclusiva, comum, residual, extraordinária e cumulativa.

A competência exclusiva consiste na competência de cada ente político de criar determinados tributos exclusivamente, a exemplo do direito de instituir impostos

¹¹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta.

§4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I- a forma federativa de Estado;

II- o voto direto, secreto, universal e periódico.

III- a separação dos Poderes;

IV- os direitos e garantias individuais.

(BRASIL. CF/88)

a União (art. 153, CF/88), os estados e distrito federal (art. 155, CF/88) e os municípios e o distrito federal (art. 156, CF/88).

A competência comum ocorre quando todos os entes políticos possuem direito subjetivo de criar a mesma espécie tributária, por exemplo, as taxas e a contribuição de melhoria (art. 149).

A competência residual é a aptidão que a União possui de instituir mediante Lei Complementar outros impostos não definidos na Carta Política de 1988, desde que sejam não cumulativos e tenham o fato gerador e a base de cálculo diversos dos demais impostos previstos no Texto Constitucional (art. 154, I, CF/88). Além de instituir contribuições cujo fato gerador não esteja definido no art. 195 da Carta Política de 1988, conforme parágrafo 4º do mesmo artigo, e Acórdão da ADI n. 1.103 do Plenário do STF, de 18.12.1996, *in verbis*:

[...]O § 4º do art. 195 da Constituição prevê que a **lei complementar pode instituir outras fontes de receita para a seguridade social**; desta forma, quando a Lei 8.870/1994 serve-se de outras fontes, criando contribuição nova, além das expressamente previstas, é ela inconstitucional, porque é lei ordinária, insuscetível de veicular tal matéria." ((BRASIL. STF. ADI 1.103, Rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-12-1996, Plenário, DJ de 25-4-1997, grifo nosso)

Já a competência extraordinária consiste na possibilidade da União instituir impostos, no caso de guerra externa ou sua iminência, que sejam de sua competência tributária ou não (art. 154, II, CF/88), os quais terão vigência enquanto permanecer a situação que lhe deu causa, sendo suprimido gradativamente no prazo de cinco anos contados da data da celebração da paz, nos termos do art. 76 do CTN.

Por fim, a competência cumulativa prevista no art. 147 da atual Carta Política determina a competência da União cumular os impostos estaduais nos territórios federais e os impostos municipais, se não houver municípios; e a competência do distrito federal de cumular os impostos estaduais e municipais. Em outras palavras, a União pode instituir impostos estaduais no território federal, bem como os impostos municipais, quando o território federal não for dividido em municípios; na atualidade, não existem mais território federais. Os antigos territórios federais de Roraima, Rondônia e Amapá, hoje são estados federados, e Fernando de Noronha foi incorporado ao estado de Pernambuco, conforme arts. 14 e 15 do ADCT da

Constituição Federal de 1988. No que pertine ao distrito federal, este possui o direito subjetivo de instituir impostos estaduais e municipais, alguns autores (SABBAG, 2012), ainda defendem que, em que pese o Texto Constitucional vigente mencione “impostos” no art. 147, é permitido que institua as demais espécies tributárias de competência dos estados e municípios, em face da natureza híbrida do distrito federal.

Os tributos consistem, na atualidade, na principal fonte de recursos do Tesouro Público, daí a importância de assegurar a autonomia financeira e política dos entes federados e o cuidado do legislador constituinte em delimitar as variadas competências tributárias dos entes federativos.

Todavia, o sistema fiscal brasileiro não se compõe apenas pelo sistema tributário, conforme já foi asseverado, ele é misto e também se caracteriza pela discriminação do produto, a qual ocorre pela participação das entidades federativas na arrecadação da receita tributária por meio do também complexo sistema de transferências intergovernamentais ou fundos constitucionais (arts. 157 a 159, CF/88), o qual será detalhado no capítulo posterior.

Portanto, o federalismo fiscal brasileiro possui como elementos importantes o sistema tributário e o sistema de transferências intergovernamentais, os quais perfazem em dois tipos relevantes de receita dos entes federativos: a receita tributária (derivada) e a receita transferida.

No entanto, impende destacar que o Estado subsiste mediante variadas receitas públicas. Uma classificação clássica de receita pública diferencia três espécies, consoante a sua origem: originárias, derivadas e transferidas. As receitas originárias são os recursos do Estado decorrentes da exploração do seu patrimônio ou quando pode exercer seu direito público disponível, a exemplo, dos aluguéis, da venda de bens, royalties da União entre outras. As receitas derivadas são aquelas decorrentes do poder impositivo do Estado e da colaboração do patrimônio particular, consubstanciando-se em prestações pecuniárias compulsórias exigidas do cidadão pelo Estado, mediante lei, por exemplo, tributos e penalidades. Já as receitas transferidas são as receitas repassadas de um ente federativo para o outro, podendo ser fruto da partilha da receita tributária ou não (FERNANDES, 2008; CONTI, 2010).

Neste trabalho se dará ênfase no sistema das transferências intergovernamentais, haja vista a importância que este tomou no Estado brasileiro,

sobretudo na década de 2000, determinando características marcantes ao federalismo fiscal brasileiro.

2.2 O pacto federativo fiscal brasileiro e o aumento das transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios

O Brasil é um Estado Federal, caracterizado por três esferas governamentais (federal, estadual e municipal) com autonomia política, administrativa e financeira, competências diferenciadas, participação na formação da vontade nacional e organização indissolúvel e prescrita na Carta Política vigente (CONTI, 2001). Em um Estado Federal a autonomia financeira dos seus membros e o equilíbrio fiscal entre eles é fundamental para garantia do pacto federativo, pois estabelece as condições para os entes políticos assegurarem as suas atribuições, mediante oferta de bens e prestação de serviços públicos necessários ao bem comum da sociedade.

O federalismo fiscal é a espinha dorsal das relações intergovernamentais, pois o modo como os recursos fiscais são distribuídos entre as esferas governamentais define as feições da Federação (ALMEIDA, 2005). É na concreta configuração financeira de um Estado Federal que se verá se de fato a divisão de atribuições entre as instâncias do poder político é real, pois do que adianta a entidade federativa possuir formalmente muitas competências políticas e administrativas se não dispõe de meios financeiros para realizá-las com liberdade e autonomia própria de um poder verdadeiramente estatal (ROVIRA, 1986).

Todavia, a distribuição adequada de renda e riqueza e de atribuições entre os entes federativos é função demasiadamente complexa do Estado Federal, ponto de maiores controvérsias na determinação da política (MUSGRAVE, 1980; ROVIRA, 1986).

No Brasil, a tarefa do Estado Federal de distribuir as receitas e as responsabilidades entre os entes federativos (federalismo fiscal) e, por consequência, coordenar as políticas públicas em prol da justiça social e do desenvolvimento regional, não é nada fácil diante da imensa diversidade ambiental, social, econômica, demográfica e cultural do país.

A Federação Brasileira, composta por 01 ente federal (União), 26 estados, 01 distrito federal e 5.565 municípios, possui uma ampla heterogeneidade territorial,

demográfica e econômica entre as regiões brasileiras, segundo demonstra a Tabela a seguir:

Tabela 1 – Número de população, municípios, área e PIB *per capita* por regiões do Brasil 2002 e 2010

Regiões	População 2010*	Nº. Mun. 2010	Área (km²) 2002**	PIB (R\$ Milhões) 2008	Área (km²)/ Nº. Mun.	PIB per capita (R\$/Pop.) 2008***
Brasil	190.755.799	5.565	8.514.876	3.031.864.490	1.530	15.989,77
Norte	15.864.454	449	3.853.327,23	154.704.229	8.582	10.216,43
Nordeste	53.081.950	1.794	1.554.257	397.502.594	866,36	7.487,55
Sul	27.386.891	1.188	576.409,57	502.052.208	485,19	18.257,79
Sudeste	80.364.410	1.668	924.511,29	1.698.590.367	554,26	21.182,68
Centro-Oeste	14.058.094	466	1.606.371,51	279.015.092	3.447	20.372,10

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IBGE de 2002 e 2010.

* Dados do Censo 2010 do IBGE.

**Dados do IBGE com fundamento na Resolução n. 05, de 10/10/2002.

*** PIB per capita 2008 apresentado no Relatório Produto Interno Bruto dos Municípios de 2004 a 2008, Contas Nacionais n. 33, do IBGE (2010). O IBGE utilizou população estimada para 2008.

Como visto, o Brasil possui cinco regiões distintas entre si na quantidade de municípios, na territorialidade e no PIB per capita. As regiões do Nordeste e do Sudeste apresentaram-se como as mais populosas, respectivamente, 53.081.950 e 80.364.410, e com quantidade semelhante de municípios, 1.794 e 1.668, todavia desigualaram-se vertiginosamente no que concerne ao PIB *per capita* de 2008, visto que o Nordeste alcançou o valor mais baixo, R\$-7.487,55, e o Sudeste, o mais alto, R\$-21.182,68. Já a região Norte, composta por 449 municípios, 15.864.454 habitantes e grande área de 3.853.327,23, obteve o segundo menor PIB *per capita* no valor de R\$-10.216,43.

As regiões do Sudeste, do Centro-Oeste e do Sul obtiveram desempenhos elevados no PIB *per capita* de 2008, respectivamente, R\$-21.182,68, R\$-20.372,10 e R\$-18.257,79, demonstrando uma disparidade de quase o dobro do PIB *per capita* das regiões do Norte e do Nordeste.

Da mesma forma, ainda na dimensão econômica, há uma intensa desigualdade na arrecadação tributária entre as regiões e os estados brasileiros, segundo demonstra a Tabela a seguir:

Tabela 2 – Arrecadação tributária *per capita* por regiões e estados: 2008 a 2009

REGIÕES	2008	2008	2009	2009
ESTADOS	POPULAÇÃO	ARRECADADAÇÃO PER CAPITA EM R\$	POPULAÇÃO	ARRECADADAÇÃO PER CAPITA EM R\$
REGIÃO NORTE	15.153.231	2.405,27	15.395.707	2.312,46
ACRE	679.907	1.768,11	691.132	1.866,66
AMAZONAS	3.340.360	4.628,00	3.393.369	4.190,06
PARÁ	7.332.993	1.490,00	7.467.119	1.559,53
RONDONIA	1.493.732	3.049,39	1.503.928	2.642,12
AMAPÁ	612.883	1.701,12	626.609	1.653,86
RORAIMA	412.806	2.176,52	421.499	2.330,42
TOCANTINS	1.280.550	1.846,20	1.292.051	1.900,87
REGIÃO NORDESTE	53.089.268	1.740,79	53.591.197	1.852,39
MARANHÃO	6.305.558	1.066,14	6.367.138	1.103,23
PIAUI	3.119.891	1.063,61	3.145.325	1.236,12
CEARÁ	8.449.992	1.687,23	8.547.809	1.820,79
RIO GRANDE DO NORTE	3.106.411	1.899,73	3.137.541	2.010,92
PARAÍBA	3.742.968	1.364,81	3.769.977	1.503,57
PERNAMBUCO	8.734.574	2.209,31	8.810.256	2.250,50
ALAGOAS	3.127.643	1.314,91	3.156.108	1.367,38
SERGIPE	1.999.351	1.980,71	2.019.679	2.107,76
BAHIA	14.502.880	2.050,57	14.637.364	2.214,74
REGIÃO SUDESTE	80.177.165	8.674,33	80.879.233	8.664,07
MINAS GERAIS	19.847.447	3.976,18	20.027.448	3.947,32
ESPIRITO SANTO	3.453.666	6.546,38	3.487.199	5.897,01
RIO DE JANEIRO	15.873.058	10.823,83	16.010.429	10.433,04
SÃO PAULO	41.002.994	10.295,58	41.354.157	10.496,83
REGIÃO SUL	27.499.860	5.163,44	27.719.118	5.308,38
PARANÁ	10.590.482	4.936,15	10.686.247	5.014,41
SANTA CATARINA	6.052.337	5.548,28	6.118.743	5.765,69
RIO GRANDE SUL	10.857.041	5.170,62	10.914.128	5.339,82
REGIÃO CENTRO OESTE	13.693.491	6.596,33	13.895.375	7.908,87
MATO GROSSO	2.957.168	3.504,18	3.001.692	3.890,71
MATO GROSSO SUL	2.336.004	3.683,22	2.360.498	3.747,47
GOIÁS	5.844.094	3.015,04	5.926.300	3.630,96
DISTRITO FEDERAL	2.556.225	21.023,25	2.606.885	26.028,74
TOTAL BRASIL	189.613.015	5.572,76	191.480.630	5.706,36

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT (2009).

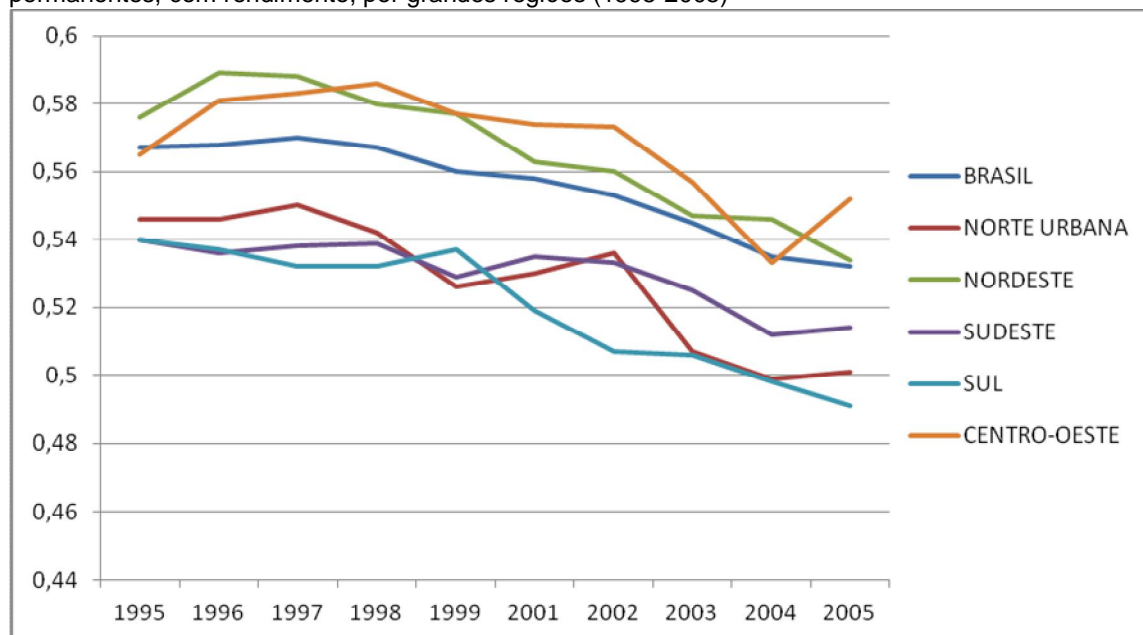
A região Norte em que pese o seu crescimento econômico nas últimas décadas alcançou a segunda menor arrecadação tributária per capita em 2009 de R\$-2.312,46, perdeu apenas para a região Nordeste que obteve a menor

arrecadação tributária per capita de R\$-1.852,39. Por outro lado, as regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul lograram elevada arrecadação tributária per capita, respectivamente, em R\$-8.664,07, R\$-7.908,87 e R\$-5.308,38, demonstrando novamente uma diferença elevada entre as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e as regiões Norte e Nordeste.

Em 2013, com base no relatório do IBPT (2013), a região Sudeste concentrou 63,52% de toda a arrecadação tributária do Brasil, seguida da região Sul com 13,41%, região Centro-Oeste com 10,61%, região Nordeste com 9,07%, e a região Norte com 3,39%, destacando-se uma elevação do desempenho da região Nordeste. São Paulo é o estado com maior arrecadação, com 37,58%, seguido do Rio de Janeiro com 16,17%, Minas Gerais com 6,98%, Distrito Federal com 6,92%, Paraná com 5,38% e Rio Grande do Sul com 4,91%. Os estados com menor arrecadação são Acre com 0,12% do total, Amapá com 0,11%, e Roraima com 0,09%, todos da região Norte.

No que pertine, ainda, à dimensão econômica, percebe-se que a distribuição do rendimento mensal por regiões do Brasil também é desigual, conforme demonstra o Gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Índice de Gini e a distribuição do rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes, com rendimento, por grandes regiões (1995-2005)



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com base na Tabela do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1995/2005.

(1) Excluído o rendimento das pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico. (2) Excluídas as informações dos domicílios sem declaração de rendimento domiciliar. (3) Excluído o rendimento dos domicílios da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

O Brasil possui elevada concentração de renda a qual vem reduzindo gradativamente de 0,567 em 1995 para 0,532 em 2005 (IBGE), essa média se mantém na região Nordeste (0,534) e se eleva na região Centro-Oeste (0,552); já as regiões do Norte (somente urbana) e do Sudeste obtiveram um índice de concentração de renda pouco abaixo da média nacional (0,501 e 0,514) e a região Sul alcançou a menor concentração de renda do Brasil (0,491).

No que concerne às dimensões sociais e econômicas, o Brasil também se caracteriza por relevante desigualdade entre as regiões e os estados, segundo demonstra o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 1991, 2000 e 2010, composto pelas escalas renda (variável renda familiar per capita), longevidade (variável esperança de vida ao nascer por anos) e educação (variáveis número médio de anos de estudo e taxa de analfabetismo), criado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP) e publicado pelo PNUD, apresentados nas Tabelas 3 e 4 a seguir.

O IDH-M do Brasil mudou de muito baixo (0,493) em 1991 para alto (0,727) em 2010, destacando-se o bom desempenho no aspecto da longevidade, o qual demonstra a queda da fecundidade e da mortalidade infantil; por outro lado, a educação é a vertente que menos contribui no desempenho do IDH-M do país por ter o subíndice classificado na faixa de desenvolvimento médio, em que pese durante esse período tenha avançado consideravelmente, pois saiu de 0,279 em 1991 para 0,637 em 2010. Já o IDH-M renda está na faixa de alto desenvolvimento e teve crescimento de 14,2% nos últimos 20 anos; 73% dos municípios cresceram acima da média de crescimento nacional e 11% dos municípios possuem IDH-renda superior ao do Brasil, demonstrando a concentração de renda no país, conforme dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD de 2013, com dados dos Censos de 1991, 2000 e 2010.

Também se percebe que o IDH-M do Brasil vem diminuindo as disparidades entre as regiões e alterando a posição de alguns estados brasileiros, em que pese ainda permaneça a desigualdade no desenvolvimento humano entre as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e as regiões Norte e Nordeste. Assim, observa-se o IDH-M do Brasil em 1991 e 2000 na Tabela abaixo:

Tabela 3 – Evolução do IDH-M do Brasil e dos estados brasileiros (1991-2000)

Rank. 2000	Estado	IDHM 1991	IDHM 2000	IDHM Renda 1991	IDHM Renda 2000	IDHM Long. 1991	IDHM Long. 2000	IDHM Educação 1991	IDHM Educação 2000
	Brasil	0,493	0,612	0,647	0,692	0,662	0,727	0,279	0,456
1º	Distrito Federal	0,616	0,725	0,762	0,805	0,731	0,814	0,419	0,582
2º	São Paulo	0,578	0,702	0,729	0,756	0,729	0,786	0,363	0,581
3º	Santa Catarina	0,543	0,674	0,648	0,717	0,753	0,812	0,329	0,526
4º	Rio Grande do Sul	0,542	0,664	0,667	0,720	0,729	0,804	0,328	0,505
5º	Rio de Janeiro	0,573	0,664	0,696	0,745	0,690	0,740	0,392	0,530
6º	Paraná	0,507	0,650	0,644	0,704	0,679	0,747	0,298	0,522
7º	Espírito Santo	0,505	0,640	0,619	0,687	0,686	0,777	0,304	0,491
8º	Minas Gerais	0,478	0,624	0,618	0,680	0,689	0,759	0,257	0,470
9º	Goiás	0,487	0,615	0,633	0,686	0,668	0,773	0,273	0,439
10º	Mato Grosso do Sul	0,488	0,613	0,641	0,687	0,699	0,752	0,259	0,445
11º	Mato Grosso	0,449	0,601	0,627	0,689	0,654	0,740	0,221	0,426
12º	Roraima	0,459	0,598	0,643	0,652	0,628	0,717	0,240	0,457
13º	Amapá	0,472	0,577	0,620	0,638	0,668	0,711	0,254	0,424
14º	Rio Grande do Norte	0,428	0,552	0,547	0,608	0,591	0,700	0,242	0,396
15º	Pernambuco	0,440	0,544	0,569	0,615	0,617	0,705	0,242	0,372
16º	Ceará	0,405	0,541	0,532	0,588	0,613	0,713	0,204	0,377
17º	Rondônia	0,407	0,537	0,585	0,654	0,635	0,688	0,181	0,345
18º	Tocantins	0,369	0,525	0,549	0,605	0,589	0,688	0,155	0,348
19º	Sergipe	0,408	0,518	0,552	0,596	0,581	0,678	0,211	0,343
19º	Pará	0,413	0,518	0,567	0,601	0,640	0,725	0,194	0,319
21º	Acre	0,402	0,517	0,574	0,612	0,645	0,694	0,176	0,325
22º	Amazonas	0,430	0,515	0,605	0,608	0,645	0,692	0,204	0,324
23º	Bahia	0,386	0,512	0,543	0,594	0,582	0,680	0,182	0,332
24º	Paraíba	0,382	0,506	0,515	0,582	0,565	0,672	0,191	0,331
25º	Piauí	0,362	0,484	0,488	0,556	0,595	0,676	0,164	0,301
26º	Maranhão	0,357	0,476	0,478	0,531	0,551	0,649	0,173	0,312
27º	Alagoas	0,370	0,471	0,527	0,574	0,552	0,647	0,174	0,282

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas - PNUD de 1991 e 2000 (2013). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M>.

Conforme dito, a Tabela 3 demonstra que ocorreram algumas mudanças na posição dos estados no “ranking” do IDH-M nos anos de 1991 e 2000, dando-se evidência ao Ceará da região Nordeste que em 1991 estava na 20ª posição e em 2000 passou para a 16ª posição, saindo de baixo para médio desempenho, por outro lado, Mato Grosso do Sul da região Centro-Oeste foi da 8ª posição em 1991 para a 10ª posição. Já os estados do sul, sudeste e centro-oeste alternaram entre os melhores desempenhos, nesse período (1991-2000), tais como: Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Goiás.

Destaca-se também o desempenho da capital do Brasil, Distrito Federal, o qual esteve no primeiro lugar do *ranking* do IDH-M em 1991, 2000 e 2010, sendo importante ponderar que o Distrito Federal possui natureza híbrida, por isso detém competência tributária cumulativa (pode instituir tributos dos estados e dos municípios)¹², conforme art. 147 da Constituição Federal de 1988¹³, bem como recebe as transferências dos estados e dos municípios, em que pese não haja municípios em seu território, nos termos do art. 32 da atual Carta Política¹⁴.

Também se percebe que os seis estados com melhor desempenho são os mesmos nesse período (1991-2000): Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraná. Da mesma forma ocorreu com os cinco estados com mais baixo desempenho, haja vista que em 1991 eram Maranhão, Piauí, Tocantins, Alagoas e Paraíba e em 2000 foram Alagoas, Maranhão, Piauí, Paraíba e Bahia, ou seja, são os mesmos estados, exceto Tocantins da região Centro-Oeste que obteve um relevante desempenho em seu desenvolvimento humano, visto que passou da 25ª posição em 1991 para a 18ª posição, os demais estados das regiões do Norte e Nordeste alternaram entre os mais baixos desempenhos do IDH-M em 1991 e 2000 .

Não obstante a mudança de desempenho de alguns estados, a manutenção da heterogeneidade no âmbito regional, em 1991 e 2000, caracterizada pelo desempenho entre alto a mediano dos estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste em relação aos estados das regiões Norte e Nordeste no que concerne ao desenvolvimento humano nas dimensões da renda, da longevidade e da educação, o que sinaliza que as políticas públicas sociais e econômicas não conseguiram alterar o padrão de desenvolvimento desigual dentro do país.

Em 2010 ocorrem algumas mudanças no desempenho entre os estados brasileiros no IDH-M, bem como o Relatório do Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013 destaca uma redução nas disparidades entre as regiões, todavia, ainda é nítido que os estados das regiões do Sul e do Sudeste e o Distrito Federal

¹² Em que pese o art. 147, da Carta Política de 1988 mencione **impostos**, a doutrina vem compreendendo que a competência cumulativa do Distrito Federal abrange a competência do mesmo em instituir os **tributos** estaduais e municipais (SABBAG, 2012, p. 388-389).

¹³ Art. 147. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; **ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.** (BRASIL. CF/88, grifos nossos).

¹⁴ Art. 32. **O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios**, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. (BRASIL. CF/88, grifos nossos).

continuam alternando entre os melhores desempenhos e os estados das regiões do Norte e do Nordeste obtiveram os desempenhos mais baixos, consoante se visualiza na Tabela abaixo:

Tabela 4 – Evolução do IDH-M do Brasil e dos estados brasileiros (2000-2010)

Rank. 2010	Estado	IDHM 2010	IDHM 2000	IDHM Renda 2010	IDHM Renda 2000	IDHM Long. 2010	IDHM Long. 2000	IDHM Educação 2010	IDHM Educação 2000
	Brasil	0,727	0,612	0,739	0,692	0,816	0,727	0,637	0,456
1º	Distrito Federal	0,824	0,725	0,863	0,805	0,873	0,814	0,742	0,582
2º	São Paulo	0,783	0,702	0,789	0,756	0,845	0,786	0,719	0,581
3º	Santa Catarina	0,774	0,674	0,773	0,717	0,860	0,812	0,697	0,526
4º	Rio de Janeiro	0,761	0,664	0,782	0,745	0,835	0,740	0,675	0,530
5º	Paraná	0,749	0,650	0,757	0,704	0,830	0,747	0,668	0,522
6º	Rio Grande do Sul	0,746	0,664	0,769	0,720	0,840	0,804	0,642	0,505
7º	Espírito Santo	0,740	0,640	0,743	0,687	0,835	0,777	0,653	0,491
8º	Goiás	0,735	0,615	0,742	0,686	0,827	0,773	0,646	0,439
9º	Minas Gerais	0,731	0,624	0,730	0,680	0,838	0,759	0,638	0,470
10º	Mato Grosso do Sul	0,729	0,613	0,740	0,687	0,833	0,752	0,629	0,445
11º	Mato Grosso	0,725	0,601	0,732	0,689	0,821	0,740	0,635	0,426
12º	Amapá	0,708	0,577	0,694	0,638	0,813	0,711	0,629	0,424
13º	Roraima	0,707	0,598	0,695	0,652	0,809	0,717	0,628	0,457
14º	Tocantins	0,699	0,525	0,690	0,605	0,793	0,688	0,624	0,348
15º	Rondônia	0,690	0,537	0,712	0,654	0,800	0,688	0,577	0,345
16º	Rio Grande do Norte	0,684	0,552	0,678	0,608	0,792	0,700	0,597	0,396
17º	Ceará	0,682	0,541	0,651	0,588	0,793	0,713	0,615	0,377
18º	Amazonas	0,674	0,515	0,677	0,608	0,805	0,692	0,561	0,324
19º	Pernambuco	0,673	0,544	0,673	0,615	0,789	0,705	0,574	0,372
20º	Sergipe	0,665	0,518	0,672	0,596	0,781	0,678	0,560	0,343
21º	Acre	0,663	0,517	0,671	0,612	0,777	0,694	0,559	0,325
22º	Bahia	0,660	0,512	0,663	0,594	0,783	0,680	0,555	0,332
23º	Paraíba	0,658	0,506	0,656	0,582	0,783	0,672	0,555	0,331
24º	Piauí	0,646	0,484	0,635	0,556	0,777	0,676	0,547	0,301
24º	Pará	0,646	0,518	0,646	0,601	0,789	0,725	0,528	0,319
26º	Maranhão	0,639	0,476	0,612	0,531	0,757	0,649	0,562	0,312
27º	Alagoas	0,631	0,471	0,641	0,574	0,755	0,647	0,520	0,282

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas - PNUD de 2000 e 2010 (2013). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M>.

Na Tabela 4 se verifica que o Distrito Federal se manteve na primeira posição, bem como permaneceu o elevado desempenho dos estados das regiões Sul e Sudeste no IDH-M em 2000 e 2010, alternando-se entre as primeiras posições do ranking, por exemplo, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná. Já a região Centro-Oeste demonstra um desempenho de mediano a elevado, a exemplo de desempenho elevado de Goiás e medianos de Mato Grosso

e Mato Grosso do Sul, dando-se destaque ao esforço de Tocantins que progrediu da 18ª posição para a 14ª posição.

Por outro lado, os estados das regiões do Norte e do Nordeste continuaram com desempenhos entre baixos e medianos no IDH-M, no período de 2000 a 2010. Os seis piores desempenhos no IDH-M em 2000 foram: Alagoas, Maranhão, Piauí, Paraíba, Bahia e Amazonas; ao passo que em 2010 foram: Alagoas, Maranhão, Pará, Piauí, Paraíba e Bahia. Destaca-se a redução do desenvolvimento humano do estado Pará (da 19ª posição para a 24ª posição) e a elevação do desenvolvimento humano do Amazonas, de Rondônia e do Amapá, da região do Norte. Já na região Nordeste, os estados do Maranhão e Alagoas alternaram-se nas últimas posições do IDH-M em 2000 e 2010, além do que Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe também reduziram seu desenvolvimento humano, ao passo que Paraíba, Piauí e Bahia melhoraram seu desempenho no período de 2000 a 2010.

Não obstante as mudanças de posições no *ranking* do IDH-M entre os estados nos últimos anos, a desigualdade regional ainda é uma realidade, desse modo, as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste ainda se mantêm entre os melhores desempenhos do IDH-M e as regiões do Norte e do Nordeste também se mantiveram nos desempenhos mais baixos do IDH-M.

Segundo o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM (IPEA, 2011), calculado no período de 2000 a 2009, conforme dados oficiais de educação, saúde e emprego e renda, para acompanhar o desenvolvimento socioeconômico dos estados e municípios brasileiros, criado pelo Sistema FIRJAN, instituição representante da classe industrial fluminense que atua como fórum de debates e gestão da informação para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, 62,9% dos municípios brasileiros apresentou desenvolvimento de moderado a alto, sendo que o Centro-Oeste elevou seu patamar aproximando-se do Sudeste e as regiões do Norte e do Nordeste desenvolveram-se moderadamente, demonstrando, respectivamente, que vão demorar 20 e 10 anos para chegar à condição das regiões mais desenvolvidas. Os municípios da região Centro-Oeste elevaram o índice de desenvolvimento moderado (entre 0,6 e 0,8) para alto (acima de 0,8), de 50% em 2006 para 83,4% em 2009; a região Sudeste tem 86% de municípios nesse patamar (em 2006, eram 79%); enquanto o Sul consolidou sua posição privilegiada com 96,2% dos seus municípios com IFDM moderado e alto. Por outro lado, a região Nordeste, apesar de apresentar avanços visto que passou de 7,7% de seus

municípios na faixa acima de 0,6 pontos para 24,6%, encontra-se ainda com 382 municípios (21,3%) com IFDM baixo (menor que 0,4) ou regular (entre 0,4 e 0,6). A região Norte, por sua vez, desenvolveu-se em um ritmo mais lento, elevando-se de 10% para 22,1% de municípios com IFDM moderado e alto e redução de indicadores em 25,4% dos municípios.

Tal desigualdade entre as regiões é fruto da histórica formação social e econômica do Brasil, isto porque presente e o futuro estão indelévelmente vinculados ao passado, logo, para compreender melhor a atualidade e traçar alternativas de mudança do presente e, por consequência, do futuro, é necessário conhecer as causas que determinaram a formação e a hodierna forma de pensar do Estado e da sociedade brasileira (SILVA, 2002; HOLANDA, 1979).

O processo de incorporação do território brasileiro na economia mundial foi marcado pela divisão social e de trabalho em três grandes setores que não tinham integração: (i) a “marinha”, território dos engenhos de açúcar no litoral brasileiro, sendo a primeira exploração agrícola relevante pautada na lavoura escravista e na monocultura; (ii) o “sertão”, caracterizado pela pecuária no interior do Brasil, próximos aos engenhos; e (iii) as “minas”, que surgiu no século XVII com o ciclo minerador que promoveu a multiplicação de pequenas cidades e a maior mobilidade social. Após, desenvolveu-se a borracha natural na Amazônia, no século XIX; e a produção de café na região sudeste, no final do século XIX, a qual levou ao início do processo de industrialização e à formação da região sudeste como o “coração do capitalismo interno” e as demais regiões a periferia responsável pela exportação de matéria-prima (BECKER; EGLER, 1994).

No mesmo sentido, dispõe Celso Furtado (1959) que o Império brasileiro poderia ser dividido em cinco regiões: o “sudeste”, o centro cafeeiro, caracterizado pelo emprego de mão-de-obra assalariada e o investimento em transporte e comunicação (com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro); o “nordeste”, com a produção de açúcar, algodão, fumo e drogas do sertão (com destaque para Recife, Bahia e São Luís); o “sul” orientado pela pecuária e a produção de charque; e o “norte”, com a produção de borracha em 1850 a 1912 e, posteriormente, em menor escala, a produção de drogas do sertão, pecuária etc.; e que o desempenho econômico e social dessas regiões configuraram nos séculos XIX e XX um centro-periferia no capitalismo interno brasileiro: o sudeste passou a ser o centro capitalista

precursor da industrialização brasileira e as demais regiões fornecedoras de matérias-primas.

Esta formação histórica promoveu um desenvolvimento econômico e social bastante diferenciado entre as regiões brasileiras e que ainda persevera na atualidade, não obstante algumas alterações, em face das vicissitudes dos projetos de desenvolvimento executados pelos governos brasileiros ao longo dos anos. Verifica-se que o padrão de desenvolvimento pautado no crescimento econômico e no processo de industrialização manteve a região Sudeste como o âmago do capitalismo interno e as demais regiões foram sofrendo mudanças.

A análise sucinta do quadro socioeconômico do Brasil realizada acima demonstra que há ainda na atualidade uma elevada desigualdade social e econômica entre as regiões do Brasil, bem como a tendência das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste alcançarem patamares mais elevados nos aspectos econômico e social em comparação com as regiões do Norte e Nordeste. Assim, alerta Araújo (2006, p. 373) que “descentralizar políticas públicas e distribuir melhor no território a base produtiva do país não são tarefas fáceis no Brasil. O peso da herança histórica e o projeto modernizador das elites, voltado apenas para parte do país, são obstáculos poderosos”.

No Brasil, assim como em outros Estados Federativos, há uma contradição intrínseca e constitutiva entre a arrecadação de recursos determinada pela capacidade econômica das entidades federativas e a exigência de igualdade entre os cidadãos de um mesmo Estado no que pertine à disponibilidade de bens e serviços públicos (PRADO, 2003).

O Brasil e as Federações de um modo geral (ANDERSON, 2009) enfrentam o desafio de atenuar o descompasso entre as responsabilidades sociais das unidades federativas e as diferentes capacidades financeiras e econômicas, as quais acabam proporcionando programas e serviços de qualidade e alcance muito desiguais; sem desconsiderar outros fatores relevantes, tais como, a capacidade de gestão, a cultura política, a confiança social e a capacidade cívica subjetiva de cada ente federativo.

O Estado Federal brasileiro possui papel fundamental na atenuação da referida “herança histórica” mediante a tentativa de promoção do equilíbrio financeiro entre os entes federativos, colaborando, em certa medida, na coordenação do desenvolvimento regional e da justiça social. Segundo Souza (2001, p. 10), o

federalismo no Brasil sempre foi “uma instituição amortecedora das profundas disparidades regionais” e “em cada momento histórico essas disparidades foram acomodadas de formas diferentes e essas diferenças se expressaram no desenho institucional e nos arranjos tributários”. Isto porque o federalismo não é um fenômeno estático, mas dinâmico, em que as comunidades políticas se organizam e institucionalizam a diversidade em uma unidade, resultando na Carta Política vigente do país. Logo, o sistema federativo se consolida ao longo do tempo conforme a articulação entre os fatos políticos, econômicos e jurídicos (BARACHO, 1986).

Nos últimos 30 anos o pacto federativo brasileiro sofreu mudanças no seu arcabouço institucional (forma de governo, competências e políticas públicas). A evolução histórica do federalismo fiscal foi gradual e não-linear, caracterizada por tendências centralizadoras e descentralizadoras, destacando-se quatro períodos marcantes: (i) a centralização político-fiscal determinada pelo autoritarismo do regime militar entre 1964 a 1984; (ii) a descentralização político-fiscal no momento de redemocratização do país, consolidada com o advento da Carta Política de 1988; (iii) a ampliação da arrecadação tributária da União (tendência à (re)centralização fiscal da União) e a descentralização da gestão de políticas sociais a partir da década de 90, com o apoio das transferências intergovernamentais federais e estaduais; e (iv) a década de 2000 marcada pela ampliação das transferências intergovernamentais na receita disponível dos estados, dos municípios e do distrito federal, tornando-se instrumento importante na complexa relação intergovernamental, isto é, entre as esferas governamentais (ALENCAR; GOBETTI, 2008; ARRETCHE, 2004; CONTI, 2001).

O Estado Federativo brasileiro no período do regime militar (1964-1984) passou por duas décadas de excessiva centralização política e financeira da União. Os estados e os municípios possuíam pouca autonomia política, sobretudo as capitais e as cidades de médio e grande porte, cujos governadores e prefeitos foram eleitos por indicação da cúpula militar, mediante eleições indiretas, não representando, efetivamente, a vontade popular. Também detinham pouca autonomia financeira decorrente das medidas tomadas na reforma tributária realizada pela Emenda Constitucional n. 18 de 1.12.1965 e pela posterior promulgação da Carta Política de 1967.

A Emenda Constitucional n. 18/1965 realizou profundas mudanças no sistema tributário, entre elas destaca-se a centralização dos tributos na esfera da

União. O governo militar ampliou sua receita tributária visando utilizá-la na redução do déficit do Tesouro Nacional e na execução do seu “projeto político desenvolvimentista” (BALTHAZAR, 2005, p. 135-136), assim, a União passou a ter competência sobre os impostos que proporcionavam ampla receita tributária e fácil arrecadação, além de contemplar todos os impostos relativos à política econômica, tal como o imposto sobre a exportação que antes da reforma fiscal era de competência dos estados.

A reforma tributária de 1965 tornou os estados e, sobretudo, os municípios dependentes das transferências intergovernamentais federais. Os municípios foram os mais beneficiados, obtiveram uma elevação de sua receita disponível de 6,5% em 1960 para 11,4% em 1988, enquanto os estados tiveram uma queda na receita disponível de 34% para 26% no mesmo período. As transferências federais elevaram a receita disponível dos municípios, todavia reduziram a sua autonomia financeira, visto que as receitas transferidas pela União eram, em geral, vinculadas à execução de determinadas políticas sociais aprovadas pelos militares, o que retirava a sua decisão política sobre a aplicação dos recursos a nível local e submetia-os ao controle do governo central (AFONSO; SERRA, 1999; ARRETCHE, 2000).

Além disso, foi corroborada na Constituição brasileira de 1967, havendo pequenas modificações. Desse modo, manteve-se a discriminação de receitas tributárias com elevado desequilíbrio vertical, à União competia a instituição de 10 impostos, enquanto os estados e os municípios competiam apenas 2 impostos cada um, os quais não geravam relevante arrecadação tributária. Além disso, foi corroborada a competência da União para instituir o empréstimo compulsório em casos excepcionais definidos em Lei Complementar (L. C.) e a competência residual para instituição de novos impostos, mediante Lei Complementar, podendo delegá-la aos demais entes federativos; e as taxas e as contribuições de melhoria continuaram sendo de competência comum da União, dos estados e dos municípios.¹⁵

¹⁵ Na Constituição Federal de 1967 (arts. 19 a 25), competia à **União** instituir imposto sobre importação de produtos estrangeiros, imposto sobre a exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou naturalizados, imposto sobre a propriedade territorial rural, imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, imposto sobre produtos industrializados, imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro e sobre operações relativas a títulos e valores imobiliários, imposto sobre serviços de transporte e de comunicação, salvo de natureza estritamente municipal, imposto sobre produção, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, imposto sobre produção, circulação ou consumo de minerais do país, impostos extraordinários de guerra. Aos **estados** e ao **distrito federal** competiam o imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis e o imposto sobre operações relativas

No que pertine à repartição das receitas tributárias, também foram ratificadas as regras da E. C. n. 18/1965, modificando-se apenas o percentual da repartição do imposto sobre combustíveis e lubrificantes (IUC) e o imposto sobre a energia elétrica (IUEE), respectivamente, 40% e 60% (BALTHAZAR, 2005, p. 159), assim, a Constituição de 1967 (alterada pelo Ato Complementar n. 40/1968) previa a seguinte repartição da receita tributária:

(i) a União distribuía aos estados, distrito federal e municípios 40% do imposto sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; 60% da arrecadação do imposto sobre produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica; e 90% da arrecadação do imposto sobre extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País. Também repassava 12% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), sendo que 5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, 5% ao Fundo de Participação dos Municípios, e 2% ao Fundo Especial a aplicação do sistema tributário. Cumpre esclarecer que o FPE/DF e o FPM tinham sua receita vinculada à execução dos programas aprovados pelo governo federal. A União podia, ainda, realizar por meio de convênios, sob diversas condições, as transferências negociadas para os estados e municípios, cuja receita era vinculada a uma política social específica.

(ii) os estados distribuía aos municípios 20% do produto da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM). Pertenciam aos municípios, ainda, o produto da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) (competência da União) incidente sobre os imóveis situados em seu território e o produto da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza (competência da União) que, de acordo com a lei federal, são obrigados a reter como fontes pagadoras de rendimentos do trabalho e dos títulos da sua dívida pública.

Logo após, adveio a Emenda Constitucional n. 1 de 1969 que também fez pequenas modificações, sendo relevante a determinação da competência da União para instituição das contribuições tendo em vista a intervenção no domínio econômico e o interesse da previdência social ou de categorias profissionais.

à circulação de mercadorias; e aos **municípios** e ao **distrito federal** o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e o imposto sobre serviços de qualquer natureza.

O período da ditadura militar marcou o Estado brasileiro por seu caráter autoritário e centralizador, concentrando os poderes políticos e financeiros e, por conseguinte, a capacidade de gestão na União. Consoante Anderson (2009, p. 51-78), “os governos centrais, geralmente se valem de seus fortes poderes fiscais para influenciar ou controlar, de diversas maneiras, o governo das unidades constitutivas”.

Diante dessa forte centralização político-fiscal, a partir de 1982, durante o processo de redemocratização do país, houve um forte “esforço descentralizador” encabeçado pelos políticos dos estados e dos municípios, mas também apoiado pelas demais forças políticas e pelos movimentos sociais, formando uma verdadeira “ideia-força” (ALMEIDA, 2005, p. 32) instaurada na época, a qual demandava maior autonomia política e financeira aos estados e municípios. Acreditava-se que a descentralização política e financeira do Estado Federal era mais favorável à defesa das liberdades individuais e dos ideais democráticos, desse modo, dificultaria a formação de governos totalitários e autoritários (DALLARI, 2006), bem como asseguraria condições para a realização da justiça social e do desenvolvimento regional, mediante a preservação das diversidades locais. Em outras palavras, buscava-se aproximar o Estado da sociedade. A ideia-força da descentralização do Estado brasileiro contagiou a Assembleia Nacional Constituinte, até porque grande maioria já havia ocupado postos nos governos subnacionais. Segundo Rodrigues (1987, p. 49-62), entre os constituintes 21% foram vereadores, 37% deputados estaduais, 15% tinham experiência em administrações municipais e 36% em administrações estaduais.

Além da demanda por descentralização política e financeira, os movimentos políticos e sociais também lutaram pela universalização da cidadania, pela garantia de direitos fundamentais sociais, econômicos, culturais, ambientais e difusos, pelo empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre as políticas públicas e por outros instrumentos considerados essenciais para consolidar a democracia brasileira. O pacto político da redemocratização do Brasil também sugeriu maior comprometimento do Estado com a redução das desigualdades sociais e regionais.

Após o processo de redemocratização e advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a ser “formalmente” um dos países em desenvolvimento mais descentralizado do mundo no que se refere ao poder político e à redistribuição de

recursos tributários, criando-se “novas institucionalidades”, sobretudo, à esfera local (SOUZA, 2004, p. 27; TER-MINASSIAN, 1997, p. 438; AFONSO, ARAUJO, CORREIA *et al*, 1998).¹⁶

A Constituição Federal brasileira de 1988, caracterizada por ser rígida¹⁷, determinou os parâmetros do federalismo político e fiscal, sendo a “fonte de garantia do federalismo, sem as quais a autonomia seria ilusória” (BERCOVICI, 2003, p. 149). A Constituição de um Estado Federal não pode ser considerada apenas um “pedaço de papel” e nem pode sucumbir em face da realidade fática, como acreditava Ferdinand Lassalle. A Carta Política possui força normativa, é um “dever-ser”, não é um mero reflexo da realidade social e política, em que pese se relacione com o “ser” para que tenha eficácia. Há uma “tensão necessária e imanente” entre a norma fundamental estática e racional e a realidade fática e irracional, a qual a torna mais democrática e atual. A Constituição impõe tarefas e se transforma em força ativa quando essas tarefas são efetivamente realizadas. Logo, deve haver uma “vontade da Constituição”, ou seja, a compreensão da necessidade e do valor da norma fundamental determinar condutas ao Estado e à sociedade e, ao mesmo tempo, protegê-los do arbítrio desmedido (HESSE, 1991). Nessa perspectiva, a Carta Política de 1988 é a norma fundamental determinante e a garantia do federalismo político e fiscal do Estado brasileiro.

Neste passo, a Constituição Federal de 1988 adotou algumas medidas: a ampliação das bases tributárias de estados, municípios e distrito federal; a instituição de contribuições (sociais, de intervenção no domínio econômico e corporativas) cujos recursos são vinculados a determinados programas ou políticas sociais, como a previdência social; a criação do Orçamento da Seguridade Social,

¹⁶ Segundo Teresa Ter-Minassian (1997, p. 438): “The democratization process, culminating in the enactment of the 1988 Constitution, was accompanied by a resurgence of decentralization trends. These tendencies have been especially marked on the revenue side, resulting in a relatively high degree of control over revenue sources by the state and local governments, compared with other large federations around the world”.

¹⁷ A Constituição caracterizada como “rígida” é aquela que pode ser modificada mediante um processo legislativo dificultoso, o qual ocorre pela proposição da Emenda Constitucional (i) por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, (ii) pelo Presidente da República; ou (iii) por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Além disso, a Emenda Constitucional deverá ser discutida e votada em cada Casa (Senado Federal e Câmara dos Deputados) do Congresso Nacional em dois turnos e aprovada com votação mínima de 3/5 dos seus membros, conforme o art. 60, I, I e III e §§§ 1º, 2º e 3º da CF/88. Por fim, ressalta-se que, nos termos do art. 60, §4º, da CF/88, a proposta da Emenda Constitucional não poderá ser tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais; denominadas de “cláusulas pétreas” da Carta Política.

caracterizando a dualidade do regime financeiro; o fortalecimento dos Fundos de Participação (transferências intergovernamentais obrigatórias e redistributivas) dos estados, dos municípios e do distrito federal; a instituição de transferências intergovernamentais federais seletivas para estados de menor desenvolvimento, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; a instituição de Fundos constitucionais de financiamento de específicas áreas sociais, como o Fundo Nacional da Saúde e o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, entre outros; e a descentralização administrativa da saúde, da educação básica e da assistência social (AFFONSO, SILVA, 1995; OLIVEIRA; REZENDE, 2003).

A Constituição Federal de 1988 ampliou o rol das espécies tributárias previstas no art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) - Lei. 5.172/1966, assim, estabeleceu cinco tipos de tributo: impostos (arts. 153 a 156), taxas (art. 145), contribuição de melhoria (art. 145), empréstimos compulsórios (art. 148, CF) e as contribuições (art. 149, 149-A, 195 e outros).

A União passou a ter competência para instituir 7 impostos e não mais 10, incidentes sobre: a importação de produtos estrangeiros (II); a exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); a renda e proventos de qualquer natureza (IR); os produtos industrializados (IPI); as operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); a propriedade territorial rural (ITR); e as grandes fortunas (IGF), nos termos de Lei Complementar. Ressalta-se que a União nunca exerceu a competência tributária sobre o IGF. Também foi determinada a competência da União para instituir os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de categorias profissionais, conforme já estabelecia a ordem constitucional anterior, acrescentadas algumas regras.

Aos estados compete a instituição de 3 impostos incidentes sobre: a transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS); e a propriedade de veículos automotores (IPVA). Da mesma forma, os municípios possuem competência para instituir 3 impostos sobre: a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por

natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); e os serviços de qualquer natureza (ISS), não compreendidos no art. 155, II, definidos em Lei Complementar. O Distrito Federal, por sua vez, acumula a competência de instituir impostos dos estados e dos municípios (art. 147, C. F./1988)

Aos estados, distrito federal e municípios também competem a instituição de contribuição social cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o artigo 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União (art. 149, §1º, C. F. 1988, alterado pela E. C. n. 41/2003). Também foi previsto pela E. C. n. 39, de 2002, a competência aos Municípios e ao Distrito Federal de instituição da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (CIP) (art. 149-A, C. F. 1988)

Dentro do panorama de ampliação da base tributária dos entes subnacionais, destacam-se em relação aos estados: a ampliação da base de cálculo do ICMS, compreendendo os combustíveis, a energia elétrica e as telecomunicações, antes tributada por imposto de exclusiva competência da União, e, atualmente, se trata do imposto de maior arrecadação dessa esfera governamental; e no que concerne aos municípios: foi relevante a ampliação da lista de serviços do ISS, visto que é o imposto que proporciona a maior arrecadação, e a nova competência de instituir e cobrar o ITBI.

Além disso, também se destaca na Carta Política de 1988 o aporte significativo de receita aos municípios e aos estados mediante a ampliação das transferências intergovernamentais, inclusive a espécie chamada de Fundos Constitucionais. O legislador constituinte (arts. 157 a 159, C. F./1988) estabeleceu diversos tipos de transferências intergovernamentais da União aos estados e municípios e dos estados aos municípios, beneficiando especialmente estes últimos.

No art. 157 da Carta Política estão discriminadas as transferências intergovernamentais aos Estados e ao Distrito Federal: a) o produto da arrecadação do IR da União, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; b) 20% do produto da arrecadação do imposto que a União instituir sob a competência residual (art. 154, I); c) 30% da receita do IOF incidente sobre o ouro como ativo financeiro, nos moldes do art. 155, §5º, I; d) 10% da arrecadação do IPI, proporcional ao valor das exportações de produtos industrializado.

No art. 158 da Constituição estão prescritas as transferências intergovernamentais aos Municípios: a) o produto da arrecadação do IR da União incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem; b) 50% do produto da arrecadação do ITR da União, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; c) 50% do produto da arrecadação do IPVA do estado dos veículos automotores licenciados em seus territórios; d) 25% do produto da arrecadação do ICMS do estado; e) 70% da receita proveniente da incidência do IOF sobre a operação de ouro; f) 25% da arrecadação do IPI pelos estados (10%), relativos às exportações de produtos industrializados.

No art. 159 da Lei Maior constam reguladas as transferências intergovernamentais redistributivas: os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (art. 159, I, a), os Fundos de Participação dos Municípios (art. 159, I, b) e os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

A Constituição prevê, ainda, nos demais dispositivos, diversas espécies de Fundos Constitucionais, visto que são vinculadas à realização de uma política social específica, são os casos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, atualmente Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico – FUNDEB (art. 60 do ADCT), do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (arts. 79 a 83 do ADCT), do Fundo Nacional de Saúde (art. 77 do ADCT), do Fundo Nacional de Assistência Social, entre outros.

Além disso, há a possibilidade da União, por meio de legislação infraconstitucional, instituir transferências intergovernamentais para os estados, os municípios e o distrito federal mediante convênio ou repasse direto e automático para desenvolver políticas sociais específicas.

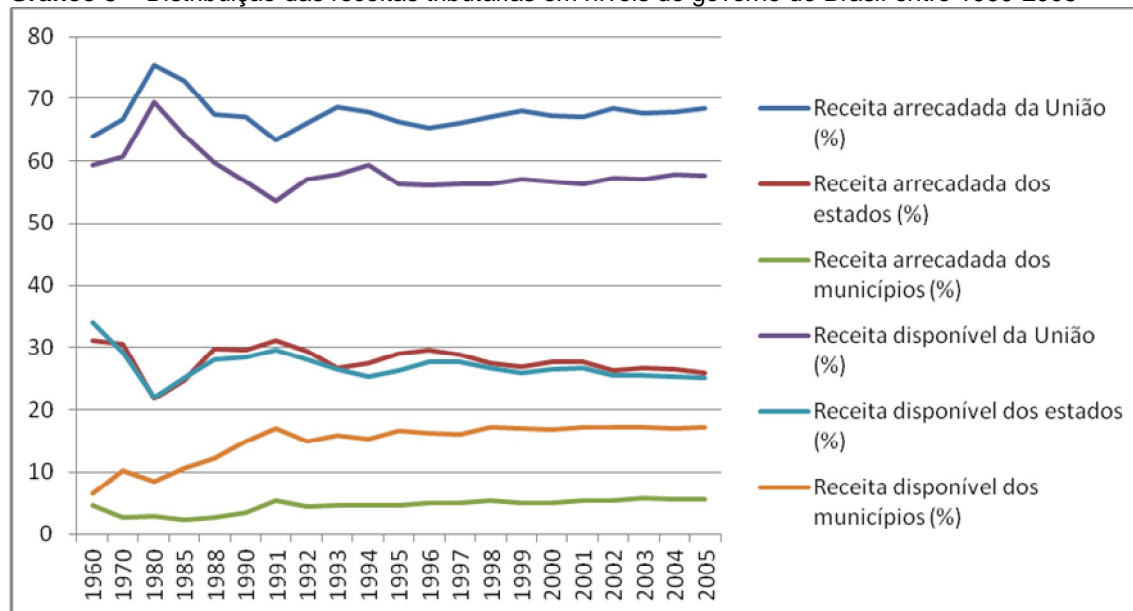
Logo, a atual ordem jurídica brasileira estabeleceu um complexo sistema de transferências intergovernamentais ao lado da ampliação das competências tributárias aos estados, distrito federal e municípios, no intuito de assegurar a descentralização fiscal no Brasil e atenuar as suas disparidades regionais.

Todavia, na década de 90 houve uma disputa pelo poder sobre o gasto público, a União passou a tomar medidas para aumentar a sua receita, em face da

perda de recursos com a descentralização fiscal sedimentada na Constituição Federal de 1988, e por outro lado, os estados e os municípios passaram a reivindicar a manutenção da descentralização fiscal com repasses automáticos, no intuito de fugir do trânsito pelos estados e da barganha política para liberação das receitas (AFFONSO, 1994).

A descentralização dos recursos fiscais aos estados e, sobretudo, aos municípios, intensificada na década de 2000, gerou uma ampliação da carga tributária e da receita disponível dessas unidades federativas, conforme demonstra o Gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Distribuição das receitas tributárias em níveis de governo do Brasil entre 1960-2005



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, com base em dados de Almeida (2005, p. 33) e Araújo, Oliveira e Rezende (2007, p. 202-203). Para o período de 1960 a 1995 – dados do Centro de Estudos de Políticas Públicas, baseado nas Contas Nacionais e os Relatórios do Fundo Monetário Internacional e os dados adicionais do Ministério da Fazenda (Tesouro Nacional), CONFAZ e Finanças do Brasil (BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2005); para o período de 1996 a 2000 – dados de Rezende e Afonso (2002); e para o período de 2001 a 2005 – dados de Araújo, Oliveira e Rezende (2007).

* Estimativa preliminar de Araújo, Oliveira e Rezende (2007, p. 202).

Nota: Receitas tributárias definidas de acordo com o conceito usado para calcular as contas nacionais – impostos e outras contribuições compulsórias, inclusive contribuições para a Previdência Social e outros fundos patrimoniais dos Assalariados, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Como se pode observar, após a Carta Política de 1988, entre 1985 e 1990, os municípios aumentaram a sua receita disponível de 10,7% para 14,9%, enquanto os estados ampliaram de 25,1% para 28,5%, e a União diminuiu de 64,2% para

56,7%, demonstrando uma tendência de descentralização dos recursos fiscais entre as unidades federativas, sendo os municípios os mais beneficiados. Todavia, em que pese o avanço da Constituição Federal de 1988 na tentativa de assegurar a descentralização financeira entre as unidades federativas, entre 1990 a 2000 o quadro de receita disponível foi se modificando, apresentando uma queda da receita dos estados, o constante aumento da receita dos municípios e a manutenção de uma média de receita da União por volta de 56,7%. No período de 2000 a 2005, a União aumentou a sua receita disponível (56,7% para 57,6%), os estados permaneceram diminuindo (26,4% para 25,2%) e os municípios continuaram aumentando (16,9% para 17,2%).

No Relatório sobre a evolução da carga tributária brasileira do período de 1986 a 2012, apresentado pelo IBPT (2013), observa-se o aumento da arrecadação tributária da União ao longo das décadas de 90 e 2000, conforme Tabela abaixo:

Tabela 5 – Evolução da carga tributária brasileira de 1986 a 2012

ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA GERAL: EM US\$ MILHOES (1986 A 1991)/ R\$ MILHOES (1992 EM DIANTE)										
	PIB	TRIBUTOS	% S/	TRIBUTOS	% S/	TRIBUTOS	%	TOTAL	% S/	CRESCIM.
ANO		FEDERAIS	PIB	ESTADUAIS	PIB	MUNICIPAIS	SOBRE	ARRECAÇÃO	PIB	C.TRIBUT. ANO ANT.
1986	337.832	56.386	16,69%	17.160	5,08%	2.095	0,62%	75.641	22,39%	
1987	360.810	55.048	15,26%	16.015	4,44%	2.093	0,58%	73.156	20,28%	- 2,11 PONTO PERCENTUAL
1988	371.999	55.542	14,93%	16.656	4,48%	2.232	0,60%	74.430	20,01%	-0,27 P.P.
1989	399.647	58.544	14,65%	27.613	6,91%	2.398	0,60%	88.555	22,16%	2,15 P.P.
1990	398.747	79.352	19,90%	36.219	9,08%	3.684	0,92%	119.255	29,91%	7,75 P.P.
1991	405.679	65.386	16,12%	29.686	7,32%	4.781	1,18%	99.853	24,61%	-5,3 P.P.
1992	355.453	60.437	17,00%	26.297	7,40%	3.480	0,98%	90.214	25,38%	0,77 P.P.
1993	429.968	79.510	18,49%	25.398	5,91%	2.971	0,69%	107.879	25,09%	-0,29 P.P.
1994	477.920	98.199	20,55%	34.334	7,18%	4.200	0,88%	136.733	28,61%	3,52 P.P.
1995	646.192	124.695	19,30%	53.139	8,22%	9.024	1,40%	186.858	28,92%	0,31 P.P.
1996	843.966	139.484	16,53%	62.980	7,46%	10.116	1,20%	212.581	25,19%	-3,73 P.P.
1997	939.147	158.566	16,88%	69.320	7,38%	11.305	1,20%	239.191	25,47%	0,28 P.P.
1998	979.276	181.828	18,57%	72.070	7,36%	14.219	1,45%	268.117	27,38%	1,91 P.P.
1999	1.065.000	210.691	19,78%	79.154	7,43%	15.096	1,42%	304.941	28,63%	1,25 P.P.
2000	1.179.482	241.602	20,48%	96.223	8,16%	16.371	1,39%	354.190	30,03%	2,03 P.P.
2001	1.302.136	278.599	21,40%	108.262	8,31%	16.884	1,30%	403.745	30,81%	0,78 P.P.
2002	1.477.822	341.510	23,11%	122.234	8,27%	18.742	1,27%	482.486	32,64%	1,84 P.P.
2003	1.699.948	391.052	23,00%	139.137	8,18%	22.990	1,35%	553.179	32,53%	-0,11 P.P.
2004	1.941.498	454.313	23,40%	166.117	8,56%	29.705	1,53%	650.135	33,49%	0,95 P.P.
2005	2.147.239	514.417	23,95%	187.873	8,74%	30.574	1,42%	732.864	34,13%	0,64 P.P.
2006	2.369.483	570.789	24,09%	211.956	8,95%	35.193	1,49%	817.938	34,52%	0,39 P.P.
2007	2.661.343	650.997	24,46%	233.416	8,77%	38.832	1,46%	923.245	34,69%	0,17 P.P.
2008	3.032.204	739.682	24,39%	270.120	8,91%	46.840	1,54%	1.056.642	34,85%	0,16 P.P.
2009	3.239.404	759.880	23,46%	286.000	8,83%	50.053	1,55%	1.095.933	33,83%	(1,02) P.P.
2010	3.770.085	895.112	23,74%	337.821	8,96%	57.190	1,52%	1.290.123	34,22%	0,63 P.P.
2011	4.143.015	1.051.829	25,39%	363.291	8,77%	77.024	1,86%	1.492.144	36,02%	1,80 P.P.
2012	4.402.542	1.117.214	25,38%	394.669	8,96%	85.133	1,93%	1.597.016	36,27%	0,25 P.P.
2013	4.831.886	1.232.219	25,54%	438.866	9,08%	88.468	1,83%	1.759.593	36,42%	0,05 P.P.

Fonte: Relatório do IBPT (2013). Adaptado pela autora.

* Diferenças na somatória se devem a arredondamentos.

Em 1986, em percentagem sobre o PIB, a arrecadação tributária da União era de 16,69%, dos estados 5,08% e dos municípios 0,62%, depois do advento da Carta Política de 1988, em 1989 a União reduziu sua arrecadação tributária para 14,65%, os estados aumentaram para 6,91% e os municípios mantiveram em 0,60%. Isto demonstra que as mudanças nas competências tributárias entre os entes políticos com a nova ordem jurídica, pautada na Constituição Federal de 1988, apareceram nos resultados da arrecadação tributária de 1989, visto que houve uma redução na arrecadação tributária da União e um aumento da arrecadação tributária dos estados, sendo que a alteração na competência tributária do município ainda não refletiu nos dados desse ano.

Todavia, na década de 90, em especial em 1995 a União elevou consideravelmente sua arrecadação tributária para 20,55%, fruto do aumento das contribuições, enquanto os estados e os municípios elevaram, respectivamente, para 7,18% e 0,88%.

Em 2000, da mesma forma, a União manteve sua arrecadação tributária em 20,48% (R\$-241.602), os estados aumentaram para 8,16% (R\$-96.223) e os municípios para 1,39% (R\$-16.371); em 2005, a União aumentou a sua arrecadação para 23,95% (R\$-514.417), ao passo que os estados elevaram para 8,74% (R\$-187.873) e os municípios para 1,42% (R\$-30.574).

Em 2010, a União arrecadou 23,74% (R\$-895.112), os estados elevaram para 8,96% (R\$-337.821) e os municípios para 1,52% (R\$-57.190). Em 2011, a União continuou elevando sua arrecadação tributária, aumentando para 25,39% (R\$-1.051.829), os estados diminuíram para 8,77% (R\$0363.291) e os municípios elevaram sua arrecadação tributária para 1,86% (R\$-77.024). Em 2012 não tiveram relevantes mudanças, destacando-se a tendência de elevação da arrecadação tributária dos municípios para 1,93% (R\$-85.133).

Tais mudanças no quadro fiscal decorreram de diversas medidas adotadas pelo Presidente da República Federativa brasileira Fernando Henrique Cardoso (no período do Plano Real) as quais fortaleceram a Receita Federal, entre elas, a majoração dos impostos federais e a multiplicação e o aumento da alíquota e da base de cálculo das contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e corporativas, cuja receita não é compartilhada com as demais unidades federadas, salvo poucas exceções, a exemplo da participação dos estados e dos municípios na receita proveniente da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

(CIDE) sobre os combustíveis, determinada pela E. C. n. 42, de 19.12.2003. Conforme já dito anteriormente, entre 1988 a 2010, 18 Emendas Constitucionais se referenciaram às contribuições e algumas colaboraram na ampliação da arrecadação tributária da União, haja vista versarem sobre o aumento da alíquota ou da sua base de cálculo. A Carta Política de 1988, desse modo, manteve uma “válvula de escape” para o alargamento da arrecadação tributária pela União que consiste na competência de instituir as contribuições (art. 149, da C. F. 1988), visto que possui um processo legislativo menos dificultoso do que a criação de um novo imposto e é mais fácil de arrecadar.

Em virtude dessa ampliação da obrigação tributária da contribuição, por Emendas Constitucionais, bem como por legislação infraconstitucional (Lei Ordinária ou Lei Complementar), a União aumentou a sua carga tributária, em 1988, a carga tributária da União (% PIB) era composta por 7,63% de impostos e apenas 6,65% de contribuições (art. 149, C. F. de 1988); em 1995, os impostos atingiram 8,13% (um aumento de 0,5%) e as contribuições 10,65% (um aumento de 4%); e em 2005 os impostos diminuíram para 7,58% e as contribuições continuaram crescendo para 14,93% (uma elevação de 4,28%).

Em 2005, a carga tributária nacional representava 38,9% do PIB, sendo que os principais tributos eram: 39,9% de contribuições, 14,1% de INSS, 11,5% de Confins, 4,3% de FGTS, 3,9% de contribuição provisória sobre a movimentação financeira (CPMF), 3,3% de contribuição social sobre o lucro (CSSL) e 2,8% de PIS-PASEP; 20,3% do ICMS; 16,1% do IR; 3,2% do IPI; 1,9% do ISS; e 18,7% demais tributos (ARAÚJO; OLIVEIRA;; REZENDE, 2007, p. 47).

Em 2012 a arrecadação tributária do Brasil alcançou R\$ 104,87 bilhões, sendo que o tributo que mais cresceu em valor foi o INSS – Previdência Social, com crescimento de R\$ 30,73 bilhões (11,31%) em relação a 2011; o ICMS vem em segundo lugar, com R\$ 28,48 bi (9,45%), seguido da COFINS, com R\$ 16,39 bilhões (10,37%) e Imposto de Renda, com R\$ 14,33 bilhões (5,74%). Os tributos federais tiveram crescimento de R\$ 65,38 bilhões (6,22%), os estaduais de R\$ 31,38 bilhões (8,64%) e os municipais de R\$ 8,11 bilhões (10,53%). Percentualmente, os tributos federais tiveram crescimento de 6,22%, os estaduais de 8,64% e os municipais de 10,53%, segundo dados do IBPT (2013).

Logo, as contribuições foram o tipo de tributo que colaborou no aumento da arrecadação tributária da União e, por conseguinte, no aumento da carga tributária

nacional, cuja receita não é distribuída entre as unidades federativas subnacionais, salvo algumas exceções.

Em face do exposto, alguns analistas consideram que a partir da década de 90, diante do aumento da receita federal, sobretudo, pelo aumento da arrecadação das contribuições, houve uma tendência à “recentralização fiscal” na União, em que pese alguns autores ponderem essa afirmativa, como Almeida (2005, p. 35) que sustenta que “o crescimento das contribuições sociais não é evidência de recentralização [...]. Ele é antes expressão da dificuldade de alterar o padrão da descentralização fiscal estabelecido pela Constituição de 1988”.

De fato, a União após a Constituição Federal de 1988 passou a ter dificuldade em manter o equilíbrio entre o seu gasto social e a sua receita disponível, em face do aumento de suas responsabilidades sociais e, em especial da previdência social, e parte da sua receita estava comprometida com as transferências intergovernamentais aos estados, municípios e distrito federal, isto é, à descentralização fiscal. Desse modo, o governo do Presidente Fernando Henrique optou em sustentar os gastos sociais mediante a ampliação da arrecadação tributária da União e a estratégia usada foi a ampliação das contribuições sociais, especialmente incidindo sobre o faturamento e o lucro das empresas.

Conforme Rezende (2006) o aumento das alíquotas e a instituição de novas contribuições sociais a partir de 1990 foi fruto de problemas gerados pela dualidade fiscal (distinção entre o regime tributário e o regime de financiamento da seguridade social) inaugurada na Constituição Federal de 1988 e o aumento dos gastos do INSS. Após 1988, o INSS passou a ser financiado pelas contribuições sociais (art. 195, C. F. de 1988) e a ter um orçamento exclusivo e distinto do orçamento proveniente dos demais tributos, e ao mesmo tempo houve gradativamente o aumento dos gastos com a saúde, a assistência social e a previdência social, fruto da universalização dos direitos de cidadania e a ampliação da seguridade social. Dessa forma, os recursos das contribuições sobre os salários passaram a ser insuficientes para custear as despesas do INSS, o que levou à União a aumentar a alíquota, a base de incidência ou a instituir novas contribuições afetadas à seguridade social (PIS-PASEP, COFINS, CSSL e CPMF). De 1988 a 1993 a participação da receita das contribuições sociais cresceu três vezes mais do que a arrecadação tributária própria de estados e municípios.

A União necessitando de receita para promover o ajuste fiscal na época, aumentou a arrecadação das contribuições sociais, todavia, este tipo de tributo tendo como característica a vinculação da receita a uma política social específica, obriga a aplicação dos recursos em programas ou ações sociais específicas, conseqüentemente, aumenta-se a despesa social obrigatória, o que dificulta o corte dos gastos e a sustentação do superávit primário no nível desejado. Em face do engessamento do orçamento federal, a partir de 1994 foi aprovada Emenda Constitucional instituindo o Fundo Social de Emergência (FSE), o qual desvinculava parte da receita federal; em 1996 foi alterado para o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e em 2000 foi modificado para Desvinculação de Recursos da União (DRU), que, por sua vez, foi prorrogado em 2003 e em 2007 com vigência até dezembro de 2011, desvinculando 20%(vinte por cento) da arrecadação de impostos e de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico da União, exceto a contribuição social do salário-educação e as transferências intergovernamentais obrigatórias para estados, distrito federal e municípios (art. 76, §§§ 1º, 2º e 3º, da C. F. de 1988); e, atualmente, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 68, de 21 de dezembro de 2011, que prorroga novamente a DRU, desvinculando de órgão, fundo ou despesa até 31 de dezembro de 2015 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, exceto as receitas provenientes da contribuição social do salário-educação, também não implicando a redução da base de cálculo das transferências obrigatórias a estados, distrito federal e municípios nem para os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino. Desse modo, parte da receita das contribuições vem sendo desvinculada da sua política social específica para assegurar outros tipos de despesas do governo federal, como o superávit primário, no intuito de garantir o ajuste fiscal e a estabilidade econômica do país.

Segundo Araújo, Oliveira e Rezende (2007, p. 21), o governo federal acabou gerando um ciclo vicioso chamado de “efeito cremalheira”: o aumento da arrecadação das contribuições promove o aumento de carga tributária, o aumento das despesas obrigatórias e o engessamento do orçamento, o qual não dá conta de toda a despesa e do superávit primário, então, o governo federal opta por um novo aumento da arrecadação de contribuições e daí sucessivamente. Desse modo, a opção pelo ajuste fiscal mediante o aumento da arrecadação das contribuições da

União ocasiona: (i) o aumento da carga tributária nacional, (ii) o engessamento do orçamento federal, haja vista que o aumento da arrecadação federal proveniente das contribuições afeta grande parte da sua receita a uma política social específica; (iii) a ineficiência econômica dos tributos, visto que a cumulatividade das contribuições sociais torna demasiadamente onerosas determinadas atividades econômicas; (iv) dificuldades na eficácia e eficiência do gasto, em face do distanciamento entre o financiamento federal e a gestão das políticas sociais (ARAÚJO; OLIVEIRA; REZENDE, 2007; REZENDE, 2006).

Consoante Almeida (2005), o aumento das contribuições a partir da década de 90 também decorreu da necessidade de controlar os gastos e o endividamento das entidades subnacionais em período de inflação alta e grande instabilidade econômica, logo, o Estado Federal preocupado na eficiência das políticas sociais optou pela vinculação das receitas (contribuições sociais) e pelas transferências seletivas ou fundos sociais (destinados a áreas sociais específicas); além de tomar outras medidas como a instituição da Lei Complementar n. 101, de 04.05.2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Affonso (1994, p. 332-333) aduz que o governo federal na década de 90 reagiu à perda de receitas prevista na Carta Política de 1988, utilizando os seguintes recursos: (i) *floats* nas transferências aos estados e aos municípios; (ii) aumentou as alíquotas dos tributos que não eram sujeitos à partilha intergovernamental, como o caso das contribuições sociais e do IOF; (iii) ampliou medidas para controlar as dívidas dos estados; e (iv) exigiu o pagamento da dívida externa contraída pelos estados com a autorização da União.

Segundo Carvalho (2000), o novo padrão do federalismo fiscal brasileiro estabelecido na década de 90 promoveu conflitos federativos fiscais de duas dimensões: (i) conflitos horizontais entre os estados (guerra fiscal) em busca de financiamentos públicos e investimentos privados, em face da perda da receita tributária decorrente da queda do nível de atividade econômica do país, a perda de repasse de receitas por transferências intergovernamentais e das desonerações das exportações da cobrança do ICMS (relevante perda de receita dos estados exportadores), bem como a ampliação das dívidas públicas; e (ii) conflitos verticais dos estados e municípios com a União diante do pagamento de juros e da amortização das dívidas públicas e em face da desoneração das exportações.

Assim, o quadro fiscal entre as esferas governamentais do Estado brasileiro no período de 1988 a 2005 se estabeleceu da seguinte forma: a União continuou obtendo a maior participação na receita tributária nacional e mantendo a elevação da sua receita disponível, por outro lado, aumentaram-se as receitas das transferências intergovernamentais para os estados, os municípios e o distrito federal; os municípios aumentaram a sua receita disponível por decorrência das transferências intergovernamentais dos estados e da União; e os estados obtiveram uma crescente redução da sua receita disponível.

No período de 2008 a 2009, o crescimento da arrecadação tributária da União se conserva (de 68,97% para 69,54%), mantendo-se a tendência intensificada a partir da década de 1990; os estados continuam diminuindo a sua participação na arrecadação tributária, visto que passaram de 26,5% para 25,88% e os municípios obtiveram uma leve queda de 4,98% para 4,58%, conforme dados do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT (2008; 2009).

Em 2013, levando em consideração apenas o primeiro semestre, a União obteve a média de arrecadação tributária em 69,08%, o que equivale a R\$-690.818.811.687,25, enquanto os estados alcançaram 25,25%, ou seja, R\$-252.548.745.557,07 e os municípios 5,66% ou R\$-56.632.442.755,68, o que demonstra que a União vem mantendo a média de elevada participação na arrecadação tributária e a tendência de crescimento da receita dos municípios, segundo dados do IBPT (2013).

Deste modo, a União, através da ampliação das contribuições, aumentou a sua participação na receita tributária em detrimento dos estados; e os municípios conseguiram melhor se beneficiar dos recursos nacionais do que os estados. Logo, a partir da década de 90 houve a manutenção da brecha vertical no sistema financeiro-tributário brasileiro, isto é, a disparidade de capacidade fiscal entre as esferas governamentais, não observando o que havia sido proposto no pacto federativo firmado na Assembleia Nacional Constituinte.

Ocorre que nesse mesmo período (década de 90), a reforma do Estado brasileiro teve como escopo principal a intensificação do processo de descentralização administrativa preconizado pela Constituição de 1988. A vigente Carta Política, ao lado da tendência de descentralização fiscal, estabeleceu também a descentralização administrativa das esferas governamentais, em especial, à proteção social, visto que atribuiu competências legislativas concorrentes e comuns

à União, aos estados e aos municípios em relação à concretização do extenso rol de direitos sociais, tal como, a competência comum da União, dos estados, dos municípios e do distrito federal cuidar da saúde, da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, II, V e X, C. F./1988).

A descentralização administrativa intensificada na década de 90 centrou-se, principalmente, nas áreas da política da saúde, da educação (ensino fundamental) e da assistência social, cada uma com especificidades diferenciadas, e foi financiada, principalmente, pelas transferências intergovernamentais federais e estaduais condicionadas, as quais limitam a capacidade de decisão sobre a execução da política social específica.

Desse modo, alguns autores chegam a denominar esse período de “descentralização tutelada” (AFFONSO, 1994, p. 333), visto que a União ao assegurar a descentralização administrativa com recursos de transferências condicionadas, limitou a autonomia das entidades subnacionais de decidir aonde e como realizar o gasto público.

As transferências intergovernamentais sustentam até os dias atuais a trama complexa das relações entre as esferas governamentais na execução dos serviços sociais básicos (políticas sociais específicas) (ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2004).

No Brasil, o processo de descentralização administrativa não foi planejado, segundo Prado (2001) a descentralização financeiro-orçamentária conduziu a descentralização de encargos, em outras palavras, as transferências intergovernamentais federais estabeleceram o modo de descentralização administrativa, a qual foi caracterizada pelo enfoque nos municípios (municipalização).

A descentralização administrativa brasileira, intensificada a partir da década de 90, ocorreu de forma diferenciada em cada setor de política social, havendo aspectos peculiares.

Consoante Beer (apud ALMEIDA, 2005, p. 37), o termo “descentralização” possui três dimensões: a) a realocação: quando há transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) a consolidação: quando há transferência para outras esferas de governo de

responsabilidade pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal; e c) a devolução: que surge com o deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental. Estas três dimensões podem ser visualizadas na descentralização administrativa brasileira, conforme Quadro abaixo:

Quadro 1 – Características da descentralização em três áreas (saúde, educação e assistência social)

Área/Dimensão	Saúde	Educação	Assistência Social
Política federal de descentralização: data inicial e tipo	- Ocorreu a partir de 1990 (Lei Orgânica da Saúde). - Realocação e consolidação.	- Ocorreu a partir de 1997 (Lei que cria o FUNDEF). - Realocação e consolidação.	- Ocorreu depois de 1994 (Lei Orgânica da Previdência Social em 1993). - Realocação e devolução.
Estruturas prévias	Competências definidas e exclusivas; Centralização decisória e financeira no governo federal; Estados e municípios com serviços de saúde próprios.	Competências comuns; Centralização de alguns programas e recursos no governo federal; Os estados operam redes próprias de escolas, principais responsáveis pela oferta da educação básica.	Competências comuns; Centralização decisória e financeira no nível federal; Os estados e municípios têm sistemas próprios; Execução por associações voluntárias.
Resultados	Atenção básica municipal; Atenção básica desigualmente municipalizada.	Municipalização significativa dos quatro primeiros anos da educação fundamental (FUNDEF); Os estados e municípios com políticas próprias de descentralização/desconcentração.	Municipalização de recursos e programas; Execução por associações voluntárias.

Fonte: Almeida (2005, p. 37).

As políticas sociais, nesse período, foram financiadas, sobretudo, pelo aumento progressivo das transferências intergovernamentais federais e estaduais e não pelos recursos próprios dos estados e dos municípios. Foram promulgadas Emendas Constitucionais (E. C. n. 14/1996 e E. C. n. 29/2002) e legislações determinando despesas mínimas em políticas sociais, tais como: (i) a saúde será financiada com recursos do orçamento da seguridade social da União, 5% corrigido pelo PIB, 12% dos estados, 12% do distrito federal e 15% dos municípios e do distrito federal sobre os impostos municipais, conforme art. 77 do ADCT da C. F. de 1988 e a L. C. n. 141 de 2013; (ii) o ensino será financiado com os impostos e as transferências, no mínimo, de 18% para a União e 25% para os estados, o distrito federal e os municípios, nos termos do art. 212, da C. F. de 1988; e (iii) é facultado aos estados e o distrito federal vincular até 0,5% de sua receita tributária líquida em

programa de apoio à inclusão e promoção social, com arrimo no art. 204, parágrafo único, da C. F. de 1988, bem como a Fundos voltados para programas culturais.

As transferências intergovernamentais passaram a ter elevada participação na receita das entidades subnacionais a partir da década de 1990, gerando um quadro fiscal na década de 2000 caracterizado, em regra, pela importância dos recursos das transferências intergovernamentais federais e estaduais para os estados e os municípios, para cumprirem as suas responsabilidades sociais estabelecidas na Constituição brasileira.

Segundo Rezende (2006), houve um elevado crescimento das transferências intergovernamentais aos estados e municípios no período de 1997 a 2005, no intuito de diminuir o descompasso entre a centralização fiscal da União e a descentralização dos gastos sociais, conforme demonstra a Tabela abaixo:

Tabela 6 – Composição da receita dos governos subnacionais (1997-2005)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A = B+C	Subnacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
B	Arrecadação Tributária Própria	74,4	70,4	70,2	70,4	69,9	68,0	69,3	69,5	67,0
C = C1 + C4	Transferências federais	25,6	29,6	29,8	29,6	30,1	32,0	30,7	30,5	33,0
C1	Redistributivas	17,2	15,5	15,6	14,4	14,8	15,8	14,5	13,7	14,6
C2	Compensação financeira	2,2	2,4	3,2	2,7	2,3	2,2	1,8	1,6	1,4
C3 = C3.1 + C3.2	Cooperação intergovernamental	2,1	7,2	8,1	8,0	8,3	8,6	8,6	9,2	9,3
C3.1	Fundef		3,5	3,9	3,3	3,2	3,3	3,0	2,8	2,9
C3.2	SUS	2,1	3,7	4,2	4,7	5,0	5,2	5,6	6,3	6,3
C4	Não classificadas	4,2	4,4	2,9	4,5	4,7	5,5	5,8	6,0	7,7

Fonte: Tabela elaborada por Rezende (2006, p. 96).

Obs.: O item B – inclui arrecadação de ICMS, IPVA, ISS, IPTU e outros tributos não classificados. O item C – valores extraídos da execução orçamentária da União (vide STN – despesas da União por grupo e natureza). Inclui todas as transferências (constitucionais e legais, vinculadas e fruto de convênios) efetuadas pela União para os estados e municípios. O item C1 – inclui FPE e FPM. Item C2 – inclui FPEX e Lei Kandir. O item C4 – calculado por resíduo (C4 = C1 – C2 – C3).

A Tabela acima demonstra que em 1999 as transferências alcançavam 29,8% da receita das entidades descentralizadas, enquanto em 2005 aumentou vertiginosamente para 33%, revelando o elevado crescimento das transferências federais para os estados e os municípios na década de 2000. Assim, as transferências intergovernamentais passaram a ser um relevante componente

financeiro para as entidades subnacionais cumprirem suas responsabilidades sociais constitucionais (saúde, educação, assistência social etc.).

Alencar e Gobetti (2008, p. 4) corroboram o exposto ao afirmar que entre 1997 a 2008 o volume de transferências legais e constitucionais aos estados e municípios cresceu de 2,66% do PIB em 1997 para 4,13% do PIB em 2007, com arrimo em dados da Secretaria do Tesouro Nacional; e continuou subindo em 2008 para 4,55% do PIB (sem incluir os repasses do SUS), conforme estimativa do Ministério do Planejamento. Segundo a pesquisa científica dos autores (2008, p. 18-20) em 2007 a União arrecadou R\$-654,9 bilhões, transferiu R\$-147,9 bilhões aos estados e municípios (incluindo os fundos setoriais) e permaneceu com uma receita disponível de R\$-507 bilhões; os estados, por sua vez, arrecadaram R\$-243,6 bilhões e após transferências repassadas para os municípios e recebidas pela União permaneceram com R\$-255,3 bilhões, houve um incremento líquido de R\$-11,7 bilhões de transferências federais de modo que não modificou sua renda disponível. Por fim, os municípios arrecadaram somente R\$-49,3 bilhões e obtiveram após as transferências federais e estaduais uma receita disponível de R\$-185,6 bilhões, demonstrando que a esfera governamental local é a mais beneficiada com o sistema de transferências, conforme demonstra a Tabela a seguir:

Tabela 7 – Fluxo de receitas por esfera governamental (R\$ - bilhões) em 2007

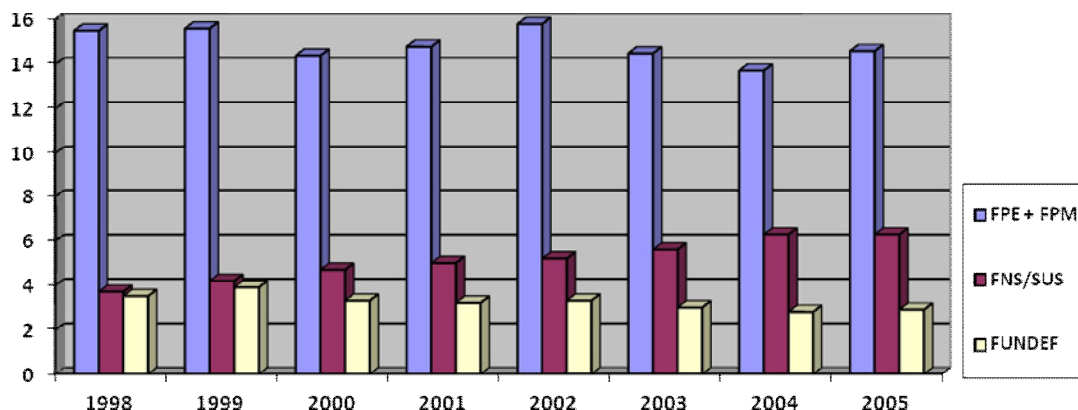
Fluxo de receitas 2007	União (R\$ - bilhões)	Estados (R\$ - bilhões)	Municípios (R\$ - bilhões)
Arrecadação Bruta	654.943	243.611	49.374
Receita Própria Líquida	624.978	212.133	110.817
Fundo Especial do Petróleo	(577)	115	461
FPE	(38.413)	38.413	-
FPM	(40.631)	69 (FPM DF)	40.562
Complemento Fundeb	(2.007)	(8.241)	-
Saldo Fundeb	-	-	10.248
Retenção ICMS	-	(22.543)	(7.514)
Retenção IPVA	-	(415)	(415)
Retenção ITCD	-	(60)	-
Retenção ITR	-	-	(11)
Retenção IPI/Lei Kandir	-	(645)	(214)
Retenção FPE	-	(6.403)	-
Retenção FPM	-	-	(6.696)
Retorno FUNDEB	-	21.825	25.099
FNAS	(1.134)	21	1.112
FNDE	(5.079)	1.782	3.298
FNS	(30.116)	11.056	19.059
Receita Disponível	507.021	255.349	185.558

Fonte: Adaptada pela autora; elaborada por Alencar e Gobetti (2008, p.19).

O Relatório “Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2007” da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF (2008, p. 13-14) também demonstrou que entre 1998 e 2007 houve um crescimento nominal da receita bruta dos municípios (amostra de 3.572 mun.) de 221,0%, passando de R\$-52,1 bilhões para R\$-167,2 bilhões, em face de um incremento de 216,8% nas receitas da arrecadação própria e de 223% nas receitas das transferências; a participação das transferências no total da receita bruta aumentou para 64,5% em 2007, enquanto a arrecadação própria caiu para 35,5% no mesmo período. As receitas das transferências aumentaram de R\$-33,3 bilhões em 1998 para R\$-107,9 bilhões em 2007, apresentando relevante participação das transferências do Fundo Nacional de Saúde (FNS) vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que juntas representaram um crescimento nominal de 520,6%.

É importante a participação das transferências intergovernamentais redistributivas condicionadas na década de 2000, cujos recursos são afetados à execução de uma política social específica, tais como, o FNS/SUS destinado à saúde e o FUNDEF/FUNDEB afetado à educação básica (ensino fundamental e médio), promovendo a redução da autonomia dos estados e dos municípios em face do engessamento de parte do orçamento estadual e municipal. Esses dois tipos de transferências intergovernamentais federais condicionadas representam um volume de receita considerável que vem crescendo no período de 1998 a 2005, ao lado do FPE e do FPM (receitas livres que proporcionam maior autonomia na gestão municipal), conforme apresenta o Gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Participação do SUS, do FUNDEF e do FPE/FPM nas transferências federais a estados e municípios
1998 – 2005



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados de Rezende, Oliveira e Araújo (2007, p. 66-67).

Como visto, as transferências condicionadas, o FNS/SUS e o FUNDEF, obtiveram relevante participação no repasse das transferências federais na década de 2000, sobretudo em face do desempenho do FNS/SUS, totalizando 9,2% em 2005, ao passo que o FPE e o FPM, cujos recursos são livres, mantiveram uma média de crescimento de 14,6%. Logo, o FPE e o FPM continuam tendo relevante participação nas transferências federais, todavia, houve um discreto crescimento em comparação com a evolução da participação das transferências condicionadas, em especial do FNS/SUS.

Conforme Relatório “Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2007” da STN/MF (2008, p. 14) em 2007 as receitas das transferências do FNS/SUS, do FUNDEF e do FNDE totalizaram R\$-34,5 bilhões, o que equivale a 20,6% da receita bruta total dos municípios. Em comparação com as transferências tradicionais (FPE, FPM, Sistema Cota-parte ICMS entre outras), as transferências condicionadas à saúde e à educação corresponderam em 2007 a segunda maior receita de transferências dos municípios, sendo que sua receita não é livre, logo, os municípios não têm autonomia para escolher aonde alocar o recurso, pois sua destinação está prevista legalmente.

Dentro desse panorama fiscal os municípios se destacam em relação aos estados, visto que em 2005, consoante dados da Secretaria do Tesouro Nacional, as despesas não-financeiras dos municípios eram custeadas 69,5% pelas transferências (33,7% federais e 35,8% estaduais) e 30,6% pela receita tributária própria, enquanto os estados custeavam 78,1% das despesas não-financeiras com recursos próprios e 23,9% com os recursos das transferências federais (REZENDE, 2006, p. 97); ressalta-se que os municípios recebem transferências intergovernamentais de duas esferas governamentais, ao passo que os estados apenas da União.¹⁸

Tais dados demonstram que, em regra, os estados possuem maior autonomia na gestão dos seus recursos, visto que grande parte de sua receita é composta por recursos próprios (sendo o maior volume provindo da arrecadação do ICMS), havendo menor dependência em relação às transferências intergovernamentais federais, ao passo que os municípios possuem maior dependência das transferências intergovernamentais federais e estaduais e baixa receita própria; para se ter uma ideia, em 2006, os municípios com até 50 mil habitantes, que representavam 88% do total de governos municipais, possuíam relevante dependência em relação às transferências intergovernamentais superando 80% da receita total, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional (COSIO; MENDES; MIRANDA, 2008, p. 26). Além disso, cumpre destacar o aumento da participação na receita local das transferências condicionadas (por exemplo, FNS/SUS, FINDEF/FUNDEB e FNDE), as quais limitam a autonomia dos municípios de escolher aonde alocar esses recursos.

Cosio, Mendes e Miranda (2008) compararam as receitas entre nove Estados Federativos formados por três esferas governamentais e perceberam que a participação das transferências intergovernamentais na receita dos municípios brasileiros está acima da média dos demais países organizados em três níveis governamentais, conforme corrobora a Tabela a seguir:

¹⁸ Conforme Alencar e Gobetti (2008:21) e Afonso e Meirelles (2006) o crescimento das finanças municipais em detrimento a dos estados não é recente, desde a década de 60 os estados já estavam perdendo receitas ao passo que os municípios estavam elevando as suas receitas, esse processo de fortalecimento do financiamento municipal evoluiu a partir da Carta Política de 1988. A receita disponível dos municípios aumentou de 10,1% em 1965 para 13,3% em 1988 e 17% em 2005, enquanto os estados diminuíram de 35,1% em 1965 para 26,6% em 1988 e 25,2% em 2005.

Tabela 8 – Composição da receita de governos estaduais e locais em alguns países organizados em três níveis de governo (2008).

Países	Governos	Tributos	Transferências	Outras receitas	Total
BRASIL (1998)	Estadual	62%	25%	13%	100%
	Local	20%	65%	15%	
MÉXICO (2000)	Estadual	41%	51%	8%	100%
	Local	58%	27%	14%	
CANADÁ (2002)	Estadual	60%	16%	24%	100%
	Local	43%	39%	19%	
EUA (2001)	Estadual	51%	26%	23%	100%
	Local	38%	40%	22%	
AUSTRÁLIA (2001)	Estadual	31%	50%	19%	100%
	Local	38%	17%	45%	
ALEMANHA (2002)	Estadual	71%	17%	12%	100%
	Local	37%	35%	28%	
COLÔMBIA (2000)	Estadual	17%	50%	33%	100%
	Local	28%	31%	41%	
ESPANHA (2000)	Estadual	33%	61%	6%	100%
	Local	51%	36%	13%	
ÁFRICA DO SUL (2002)	Estadual	1%	96%	3%	100%
	Local	23%	18%	59%	
MÉDIA EXCETO BRASIL	Estadual	38%	46%	16%	100%
	Local	40%	30%	30%	

Fonte: COSIO, MENDES e MIRANDA (2008). Elaborado com base em dados do FMI, *Government Statistics Yearbook* (2003).

Observa-se na Tabela acima que, enquanto a receita dos municípios brasileiros em 1998 era composta por 65% de transferências intergovernamentais, a média da composição da receita dos governos locais dos demais países analisados era de 30%, ou seja, a participação das transferências na receita dos governos locais brasileiros era mais do que o dobro da média de participação das transferências nas receitas locais dos demais Estados Federativos do mundo.

Cosio, Mendes e Miranda (2008) também perceberam que a receita dos municípios brasileiros, ainda que comparada com as receitas locais de Estados Federativos organizados em duas esferas governamentais os quais, em regra, gozam de menor autonomia administrativa e política em relação aos países organizados em três níveis governamentais, aparece como uma das mais dependentes do repasse das transferências intergovernamentais, segundo se verifica na Tabela abaixo:

Tabela 9 – Composição da receita de governos locais em alguns países organizados em dois níveis de governo (2008)

Países	Governos	Tributos	Transferências	Outras receitas	Total
BRASIL (1998)	Estadual	62%	25%	13%	100%
	Local	20%	65%	15%	100%
CHILE (2002)	Local	79%	7%	14%	100%
FRANÇA (2002)	Local	41%	40%	19%	100%
CHINA (2001)	Local	43%	37%	20%	100%
DINAMARCA (2002)	Local	51%	36%	13%	100%
GRÉCIA (2000)	Local	51%	36%	13%	100%
ITÁLIA (2000)	Local	42%	42%	15%	100%
POLÓNIA (2002)	Local	19%	40%	41%	100%
RÚSSIA (2002)	Local	49%	14%	37%	100%
REINO UNIDO (2002)	Local	14%	65%	21%	100%
MÉDIA EXCETO BRASIL	Local	41%	34%	22%	100%

Fonte: Adaptada pela autora; elaborada por COSIO, MENDES e MIRANDA (2008), com base em dados do FMI, *Government Statistics Yearbook* (2003).

Como visto, a média de participação das transferências na receita dos governos locais em países organizados em duas esferas governamentais era de 34%, muito menor do que a brasileira que alcançou o patamar de 65% em 1998, demonstrando o quanto é elevada a participação das transferências intergovernamentais federais e estaduais na composição da receita dos municípios pátrios, o que gera a dependência dos governos subnacionais aos recursos da União e a perda de autonomia na realização do gasto público.

Os indicadores de descentralização dos países Canadá, Austrália, Suíça, Alemanha e EUA demonstram que no Brasil deve haver um equilíbrio na composição da receita dos municípios e dos estados, em especial dos primeiros, para atenuar a dependência em relação às transferências intergovernamentais:

Tabela 10 - Indicadores de descentralização de países selecionados na década de 2000

País	Receitas tributárias dos governos subnacionais (2002) (%)	Gastos dos governos subnacionais (2000) (%)	Participação das transferências nas receitas dos governos subnacionais (2000) (%)
Canadá	44,1	63	12
Austrália	31,4	47	39
Suíça	43,1	63	19
Alemanha	28,7	59	18
EUA	-	39	30

Fonte: Palestra de David Peloquin no Fórum das Federações, 2005; OECD, 2005; REZENDE, 2006, p. 34.

No Canadá, na Suíça e na Alemanha os recursos próprios são a principal fonte da receita total dos governos subnacionais, havendo pouca dependência das transferências intergovernamentais; e mesmo na Austrália, em que a receita das transferências (39%) ultrapassa os recursos próprios (31,4%) não há grande diferença como ocorre no Brasil, o qual demonstra a total dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais.

Os municípios brasileiros necessitam das transferências federais e estaduais, em regra, pelo baixo esforço fiscal, ou seja, a baixa arrecadação dos tributos próprios limitados a bens e serviços (ISS, IPTU, ITBI, taxas, contribuição de melhoria, etc.), com algumas exceções a exemplo dos municípios populosos e capitais¹⁹. Não obstante o exposto, é importante ressaltar que a receita tributária própria dos municípios também vem crescendo nos últimos anos (1988-1997) na estimativa de 190,1%, ao passo que a receita tributária própria dos estados cresceu 65,5% e a da União 44,1%; bem como se percebe uma melhoria na administração fazendária municipal, mediante algumas medidas em prol da modernização e da eficiência econômica, conforme constata o estudo do Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES (AFONSO et al, 1998).

O Relatório “Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2007” da STN/MF(2008, p. 1-2;13-14) corrobora o exposto ao afirmar que as receitas de arrecadação própria aumentaram de R\$-18,7 bilhões em 1998 para R\$-59,3 bilhões

¹⁹ Segundo o Relatório “Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2007” da STN/MF (2008, p. 19), a “participação das receitas de arrecadação própria é proporcionalmente maior nos municípios mais populosos”.

em 2007, destacando-se nesse último ano as receitas do IPTU (R\$-10,7 bilhões) e do ISS (R\$-17,2 bilhões), bem como houve um crescimento relevante das receitas das transferências de R\$-33,3 bilhões em 1998 para R\$-107,9 bilhões em 2007. Logo, o Relatório conclui que “os municípios foram os maiores beneficiados pelo processo de descentralização tributária”, visto que a receita tributária municipal cresceu em ritmo mais acelerado do que a das demais esferas de governo entre 1988 e 2007.

Assim, Alencar e Gobetti (2008, p. 21) afirmam que “estamos diante de uma tendência histórica de descentralização, fortemente baseada na esfera municipal, em detrimento da estadual”; da mesma forma, Prado (2007, p. 114) chega a definir o Brasil como uma “república municipalista”, em face do aumento das relações intergovernamentais entre a União e os municípios sem a interferência dos estados.

Diante do exposto, na atualidade, um fator importante na caracterização do federalismo fiscal brasileiro consiste na ampliação da receita disponível dos municípios, decorrente especialmente da receita proveniente do sistema jurídico de transferências intergovernamentais federais e estaduais, sobretudo a partir de 2000, além do gradativo aumento da sua arrecadação própria.²⁰

²⁰Deve-se levar em conta que apesar do aumento das receitas para os municípios, os mesmos possuem historicamente uma alta despesa. Segundo o Relatório da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda “Perfil e Evolução das Finanças Municipais: 1998 a 2007” (2008), as despesas não financeiras municipais passaram de R\$ 52,8 bilhões em 1998 para R\$ 165,7 bilhões em 2007, apresentando um crescimento nominal acumulado de 213,7%. Houve forte crescimento das despesas municipais em 2002 (19,5%), 2006 (18,0%) e 2007 (16,1%). Entre 1998 e 2003 o crescimento médio anual da receita bruta e das despesas não financeiras municipais foi muito semelhante: 12,9% e 12,8%, respectivamente. Em 2004, seguindo o comportamento das receitas, as despesas não financeiras também apresentaram crescimento acima da média dos anos anteriores: 14,7%. Esse crescimento, entretanto, não foi tão significativo quanto aquele observado para as receitas: 18,1%. Em 2005 manteve-se a discrepância entre o crescimento das despesas não financeiras e da receita bruta: 9,4% contra 13,5%. Em 2006 e 2007 o crescimento das despesas passou a suplantar o das receitas: 18,0% contra 14,1% e 16,1% contra 14,2%, respectivamente. Em relação à dívida pública dos Municípios, esta passou de R\$ 17,8 bilhões em 1998 para R\$ 56,6 bilhões em 2007; conforme proporção da receita bruta, esses montantes foram equivalentes a 34,2% e 33,9%, respectivamente. Entretanto, cumpre ponderar que os dados da dívida pública dos municípios escondem que existem duas realidades distintas entre os municípios brasileiros: há alguns municípios que apresentam endividamento significativo e outros, a maioria, que praticamente não têm dívida, consoante dispõe o Relatório da STN/MF (2008). Logo, os municípios vêm gradativamente aumentando sua receita, especialmente pela receita das transferências intergovernamentais, todavia, ainda possui em contrapartida um elevado gasto público e uma minoria ainda possui uma relevante dívida pública. Tais dados não serão objetos de estudo nesta pesquisa científica, por isso não foram investigados detalhadamente. Este trabalho, partindo do contexto atual do pacto federativo fiscal em que a receita das transferências intergovernamentais passa a ser relevante na receita disponível das entidades subnacionais, sobretudo dos municípios, está enfrentando a problemática se o sistema jurídico das transferências intergovernamentais vem conseguindo atenuar a desigualdade de capacidade financeira entre as entidades federativas e as sub-regiões e vem colaborando com o desenvolvimento local.

Logo, a segunda etapa desta pesquisa científica para enfrentamento da problemática e confirmação da hipótese, apresentados na Introdução, é investigar a institucionalidade jurídica do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais, apresentando o conceito, o fundamento legal, o seu regime jurídico e a sua composição e a existência de diversas modalidades e funções, dando-se destaque às funções de equalização fiscal e desenvolvimento sustentado local.

3 O SISTEMA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO ATUAL ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO

3.1 A definição do conceito de transferências intergovernamentais

3.1.1 Espécie de receita pública transferida

É fundamental, nesta pesquisa científica, definir o conceito da expressão “transferências intergovernamentais”, para posteriormente compreender a sua função e características no atual Estado Federativo Brasileiro.

Primeiramente, cumpre pontuar que a transferência intergovernamental é uma espécie dentro do gênero “receita pública”.

A receita pública, segundo a doutrina pátria, pode ser definida como todo ingresso de recursos aos cofres públicos, o qual deve ser destinado a satisfazer as necessidades públicas. Ricardo Lobo Torres (2004, p. 183), define receita pública como a soma de dinheiro percebida pelo Estado para fazer face à realização dos gastos públicos, assim como Kioshi Harada (2013, p. 37), “receita pública é o ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades”.

Logo, consiste em qualquer recurso ou dinheiro que ingressa ao patrimônio público do Estado e que deve atender as necessidades públicas. Régis Fernandes de Oliveira (2008, p. 63-64) ensina que as necessidades públicas são definidas na Constituição e as leis pátrias a complementam, logo, a definição é jurídica e vai depender do momento histórico do país. Assim, são necessidades públicas todos os deveres do Estado constantes na Constituição Federal vigente e nas leis infraconstitucionais, em decorrência de uma decisão política inserida em uma norma jurídica. Em outras palavras, é o dever do Estado em assegurar o interesse público, buscando satisfazer o bem comum da sociedade.

Não obstante as necessidades públicas sejam fruto de uma decisão política em um determinado momento histórico, existem necessidades intrínsecas ao ser humano, consubstanciadas nos direitos fundamentais que concretizam a dignidade humana, as quais o Estado não pode deixar de atender, em que pese a prática não se coadune com o dever ser. Assim pondera Oliveira (2008, p. 63):

[...] pondere-se que entre o *ser* e o *dever ser* há bastante distância. Entre o que deve o Estado atender, seja por definição jusnaturalista,

seja por posição positivista, e aquilo que dentro da realidade pode ele resolver, ficam os imponderáveis econômicos, político e social.

Compete ao Estado assegurar os diversos direitos e objetivos fundamentais prescritos na Carta Política, os quais são realizados a partir de cada governo através de uma decisão política, ou seja, um projeto político de governo planeja ações públicas em prol de uma determinada sociedade. Deste modo, Oliveira (2008, p. 64) distingue as “necessidades públicas”, fruto de uma decisão política de um governo de um país, em um momento histórico, das “necessidades do Estado”, as quais refletem os interesses reais da sociedade.

Assim, receita pública, no sentido amplo, consiste na entrada aos cofres do Estado de qualquer recurso, o qual deve ser utilizado para atender as necessidades públicas, orientadas pelo Estado Democrático de Direito e seus diversos direitos e objetivos fundamentais. Na doutrina estrangeira, verifica-se que alguns autores definem receita pública no mesmo sentido, a exemplo de Sainz de Bujanda (1987, p. 114) que conceitua a receita pública como “somadas de dinheiro que recebem o Estado e os demais entes públicos para cobrir com elas os seus gastos”.

Todavia, cumpre chamar atenção que Oliveira (2008, p. 100-101), assim como Baleeiro (1969), apresenta uma diferença entre ingresso e receita pública em sentido estrito, pois, no seu entendimento, esta deve ser compreendida como a entrada de recursos, a qual integra ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, e que vem acrescer de fato o seu montante como elemento novo. Logo, os empréstimos, as cauções, as fianças, os depósitos, entre outros, não poderiam configurar como uma receita pública para os referidos autores, sendo apenas uma forma de ingresso por ser um recurso que entra nos cofres públicos de forma provisória.

Deste modo, com base em Oliveira (2008, p. 100-102) consiste em entrada ou ingresso todo dinheiro que ingressa aos cofres públicos, não importa a que título for, se provisório ou definitivo; enquanto receita pública compreende as entradas de recursos definitivos, as quais crescem ao patrimônio do Estado e não possuem correspondência com o passivo, a exemplo dos tributos, das multas e dos preços públicos.

Em que pese a distinção feita por Oliveira e Baleeiro e seguida por alguns autores brasileiros, impende dispor que a Lei n. 4.320 de 1964 adotou o conceito

amplo de receita pública, abrangendo qualquer recurso recebido pelo Estado, e definiu nos arts. 3º. e 57, que a Lei do Orçamento Público deve compreender todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei (empréstimos), excepcionalmente no seu parágrafo único dispõe que não precisa estar no orçamento público as operações de crédito por antecipação de receita (uma modalidade específica de empréstimo), as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

A Lei n. 4.320/1964 adota uma classificação de receita pública em receitas orçamentárias e receitas extraorçamentárias (art. 3º), bem como de receitas correntes e receitas de capital (art. 11).

As receitas orçamentárias são aquelas que devem constar no orçamento público, ao passo que as receitas extraorçamentárias não necessitam constar nas leis orçamentárias. Cumpre dispor, sucintamente, que o orçamento público é um instrumento dinâmico do Estado perante a sociedade, o qual determina as diretrizes, os objetivos e as metas do governo, planejando as políticas públicas e a atividade financeira do Estado ao fixar as suas receitas e despesas públicas.

No atual Estado Democrático de Direito, o orçamento ganha destaque e deixa de ser um mero documento financeiro ou contábil, de caráter estático, tendo como razão essencial a estipulação de ações governamentais que visem à promoção do desenvolvimento do país e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

A ordem jurídica vigente configura a concepção de orçamento-programa que compreende o orçamento como um sistema de planejamento estrutural, o qual integra a política econômica e a política fiscal (SILVA, 2000, p. 711). A atual Constituição da República brasileira, nos arts. 70 a 75 e 165 a 169, estabelece verdadeiro Estado Orçamentário (TORRES, 2004, p. 169) que envolve o planejamento, a programação e o orçamento em sentido estrito, introduzidos, respectivamente, mediante os veículos introdutórios (leis ordinárias): Lei do Plano Plurianual (PPA)²¹, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)²² e Lei Orçamentária Anual (LOA).²³

²¹ O Plano Plurianual é o projeto de ação governamental elaborado no primeiro ano de governo que deve estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital) e outras delas decorrentes e para as relativas dos programas de duração continuada (obras, planos e ações que ultrapassam o prazo de 01 ano), obtendo vigência de 04 anos.

As Leis Orçamentárias são, portanto, normas de conduta e de organização que delimitam os direitos fundamentais sociais a serem executados na sociedade brasileira, e, por tal motivo constituem-se em instrumentos basilares para a concretização do Estado Democrático de Direito. Neste sentido, as políticas públicas determinadas nas leis orçamentárias devem ser, na sua maioria, vinculantes à Administração Pública, pois são elas argumentos de política convertidos em princípios (SILVA, 2007, p. 232), não executá-las promove violação à Constituição da República e ao Estado Democrático de Direito. Segundo Dworkin (2002, p. 36 e 129), os *argumentos de política* “justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo”, enquanto os *argumentos de princípios* “justificam uma decisão política, mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo”. Para o autor *política* “é aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas”, já o *princípio* é um padrão moral, pautado nos conceitos de justiça e equidade.

Assim, além da distinção entre receitas públicas orçamentárias ou extraorçamentárias, a Lei n. 4320/64 também diferencia entre as receitas públicas correntes e as receitas públicas de capital, no seu art. 11, conforme o critério da categoria econômica ou a natureza econômica. As receitas correntes são as receitas: tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras receitas correntes transferidas entre entes políticos; já as receitas de capital são as receitas resultantes de operações de crédito (empréstimos), alienação de bens (móveis e imóveis), amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

²² A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, define a política de aplicação dos recursos públicos. Compreende as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Deve ser o elo entre o plano plurianual e a lei do orçamento anual.

²³ A Lei Orçamentária anual é o veículo em que são, efetivamente, alocados os recursos orçamentários para sua realização. É mediante a Lei Orçamentária anual que o Executivo e o Legislativo definem, efetivamente, a política fiscal, ao detalhar e especificar a aplicação da receita pública, elegendo os direitos fundamentais sociais a serem implementados preferencialmente (PAMPLONA; VERBICARO, 2010, p. 177-208).

Conforme Conti (2010, p. 64-69), as receitas correntes são as resultantes de atividades operacionais do Estado destinadas às despesas também comuns do Estado e, em regra, incrementam o patrimônio do Estado chamado de não duradouro, visto que será utilizado em despesas operacionais. Assim, as receitas correntes não decorrem de operações de crédito, amortização de empréstimos ou alienações de bens móveis e imóveis do Estado. Logo, são aquelas que decorrem da cobrança de tributos, multas, serviços e outras atividades econômicas do Estado.

Enquanto as receitas de capital são de natureza eventual e podem alterar o patrimônio duradouro do Estado. Em regra, são contabilmente representadas pela troca de elementos patrimoniais, ou seja, uma redução do patrimônio e a entrada de recursos financeiros, a exemplo dos empréstimos e dos financiamentos.

Além das classificações legais de receita pública acima mencionadas, cumpre dar destaque a uma classificação clássica, com base no critério da origem da receita pública (OLIVEIRA, 2008), a qual segundo Conti (2010, p.51) é a “mais aceita e difundida pela doutrina especializada, compreendendo terminologia amplamente consagrada e compatível – em linhas gerais – com o Direito pátrio vigente”. Esta classificação distingue a receita pública em: originária, derivada e transferida.

As receitas originárias são aquelas decorrentes da exploração do patrimônio do Estado ou da realização de atividades econômicas dentro do âmbito do direito privado ou direito público disponível. Ocorre quando o Estado emprega os seus bens ou desenvolve atividades econômicas de aspectos comercial, industrial, entre outras (CONTI, 2010; OLIVEIRA, 2008). Torres (2004) distingue as receitas originárias em patrimoniais ou comerciais; as patrimoniais decorrem da exploração do patrimônio do Estado, a exemplo de laudêmios, taxa de ocupação, aluguéis etc., na realidade, podem se consubstanciar em preços públicos²⁴ e compensações financeiras²⁵;

²⁴ Conforme Conti (2010, p. 52-53), preços públicos são “receitas devidas ao Estado a título de contraprestação por benefícios por ele proporcionados quando do emprego do patrimônio público em favor do particular, visando à justa remuneração do capital investido”. Ensina Oliveira (2008, p. 117-118; 143) que há bastante confusão entre preço público e taxa, todavia, a taxa decorre de serviço prestado ou exercício de polícia praticado diretamente pelo Estado, enquanto o preço público decorre da cobrança pelas pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviço público por delegação (concessão ou permissão), em que pese haja posicionamentos variados da doutrina pátria. Também é importante destacar que o preço público decorre de uma obrigação voluntária e contratual, ao passo que a taxa é uma obrigação pecuniária compulsória decorrente de lei, sendo uma espécie de tributo. A respeito do tema, a Súmula 545 do STF assim dispõe: “preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”. Cumpre ressaltar que a distinção entre taxa e preço público é complexa e foge ao escopo deste trabalho.

enquanto as receitas comerciais são resultantes da intervenção do Estado na economia, mediante monopólios ou empresas estatais (empresas públicas ou sociedades de economia mista) e concursos de prognósticos (loterias) (CONTI, 2010).

No entanto, as receitas públicas derivadas são aquelas resultantes do poder impositivo do Estado (*jus imperii*), consubstanciado em obrigações impostas aos cidadãos com fundamento na lei, como há de ser em um Estado Democrático de Direito. São exemplos: os tributos, as penalidades, as reparações de guerra e o perdimento de bens. Oliveira (2008) e Conti (2010) dispõem que a receita derivada é aquele recurso decorrente do “constrangimento sobre o patrimônio particular” e, posteriormente, transmitido ao Estado, ou seja, trata-se de uma transferência de riqueza de terceiros (pessoa física ou jurídica) ao Estado, assim, não há emprego do patrimônio público, nem realização de atividade econômica pelo Estado, na verdade, há uma entrada de recurso de origem privada fruto de obrigação legal imposta pelo Estado.

Por fim, as receitas públicas transferidas são aquelas que são repassadas de um ente federativo para o outro, sendo o recurso produto da partilha do tributo ou não. São receitas que embora provindas do patrimônio particular (tributo) ou não (participação no produto decorrente da exploração de recursos minerais e hídricos) são arrecadadas por um ente político e repassadas para outro ente político, titular da receita por determinação constitucional, legal ou até mesmo por ato voluntário expresso em um acordo, convênio ou termo de adesão entre os mesmos.

Neste sentido, Oliveira (2008), destaca que as receitas transferidas podem ser provenientes de receitas tributárias ou não. Assim, explica que as receitas transferidas provenientes do produto da receita tributária são “arrecadadas pela pessoa jurídica competente para a tributação, mas a ela não pertencem, devendo ser transpassadas a outras pessoas jurídicas menores (Estados e Municípios)”, são exemplos as repartições de receitas tributárias previstas nos arts. 157 a 159 da

²⁵As compensações financeiras, segundo Conti (2010, p. 52-53) possuem fundamento no art. 20, §1º, da Carta Política de 1988 e podem ter a natureza de indenização pela perda de recursos naturais situados no território do ente federativo ou uma contraprestação pelas despesas com a exploração dos recursos naturais pelo Poder Público, em que pese alguns doutrinadores, a exemplo de Alberto Xavier, chegam a defender como uma espécie de tributo, e outros não distinguem o regime jurídico da compensação financeira e da participação do resultado da exploração dos recursos minerais e hídricos, a exemplo de Aurélio Pitanga Seixas Filho (SEIXAS FILHO, 1998, p. 29-40). São exemplos: a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFRH) e *Royalties* de Itaipu Binacional e *Royalties* do petróleo e participações especiais.

Constituição Federal de 1988. Por outro lado, também são receitas transferidas as receitas do produto arrecadado em atividades econômicas particulares por um ente político e repassado a outro ente federativo, a exemplo das receitas fundamentadas no art. 20, IX, §1º, da CF/1988²⁶, repassadas pela União aos estados, municípios e distrito federal, quais sejam, as receitas decorrentes da participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e outros recursos minerais no território, na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, ou a compensação financeira por essa exploração.

Desse modo, nesta pesquisa científica, compreende-se como receitas transferidas as receitas decorrentes da partilha da receita tributária entre os entes federativos e as receitas não tributárias, provenientes da exploração de bens do Estado ou de atividades econômicas particulares, repassadas entre os entes federativos, a exemplo dos recursos recebidos pelos estados, distrito federal e municípios a título do art. 20, IX, §1º, da CF/1988, tais como: a cota-parte de compensação financeira de recursos hídricos (CFRH) e cota-parte de compensação financeira da exploração mineral (CFEM).

Impende esclarecer que as receitas decorrentes do art. 20, §1º, da CF/1988 arrecadadas pela União são compreendidas como receitas originárias, pois decorrem da exploração do patrimônio do Estado, todavia, os recursos que são repassados pela União aos estados, municípios e distrito federal ingressam nos cofres públicos destes enquanto “receita transferida”.

Isto porque, nesta pesquisa científica, defende-se que a receita pública pode ser enquadrada em três modalidades, com base na sua origem: originária, derivada e transferida. Neste passo, a discussão sobre a natureza jurídica das receitas provenientes do art. 20, IX, §1º, da CF/1988 deve ser retomada para se avaliar dois aspectos que geram distinção na espécie da receita se originária ou transferida, quais sejam: (i) a receita arrecadada pela União pela exploração de seus bens

²⁶Art. 20. São bens da União:

.....
IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo.
.....

§1.º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (BRASIL. CF/1988)

patrimoniais, como os recursos minerais e hídricos; e (ii) a receita recebida pelos estados, municípios e distrito federal a título de compensação financeira pela exploração de tais recursos minerais e hídricos. Assim, considerando a perspectiva tríplice da receita pública conforme sua origem é fundamental distinguir os dois fatos acima descritos, visto que na esteira do entendimento de parte da doutrina e inclusive do STF a receita arrecadada pela União pela exploração de seus bens patrimoniais, como os recursos minerais e hídricos, é manifestamente originária, sendo uma receita patrimonial, a qual se caracteriza por ser fruto da exploração do seu próprio patrimônio público; contudo, os recursos repassados pela União aos estados, municípios e distrito federal, mediante seus organismos federais, são receitas transferidas, haja vista que consiste em uma receita repassada de um ente federativo para outro.²⁷

Scaff (2009, p. 289; 293-294) em que pese mencione a natureza jurídica da CFEM como receita originária, posicionando-se diante da classificação bipolar da receita pública em originária e derivada, também compreende que em relação aos entes subnacionais (estados, municípios e distrito federal) a receita da CFEM é “**receita transferida**, pois decorre de uma arrecadação de valores efetuada por um ente federativo – no caso a União –, através de uma autarquia federal (o DNPM) e ales **transferida**”. Logo, o referido autor também acaba concluindo que as compensações financeiras recebidas pelos estados, distrito federal e municípios, são, na sua origem, uma receita transferida.

É importante dispor que, assim como Oliveira (2008, p. 105), pautado nas ideias de Genaro Carrió (1973), também se compreende que as classificações podem ser úteis se servem para identificar melhor o objeto em análise, destacando as suas peculiaridades, por esse motivo entende-se mister distinguir a receita pública entre originária, derivada e transferida, demonstrando a origem peculiar de

²⁷ O debate sobre a natureza jurídica da compensação financeira, a exemplo da CFEM, foi intenso e polarizado em duas dimensões, se a receita era originária ou derivada, assim, alguns autores como Alberto Xavier e Adriano Daleffe chegaram a defender como uma espécie de tributo, isto é, uma receita derivada; ao passo que diversos autores, tais como, Aurélio Pitanga Seixas Filho, Heleno Taveira Torres, Reynaldo Andrade da Silveira, Ricardo Lobo Torres, Luiz Emygdio Rosa Jr, entre outros, defenderam a natureza de receita patrimonial do Estado, ou seja, uma receita originária (SCAFF, 2009, p. 288; SEIXAS FILHO, 1998, p. 29-37; TÔRRES, 1998, P. 133-140). O STF, por sua vez, já se pronunciou a respeito da temática e defendeu a natureza jurídica da CFEM como receita originária, visto que consiste em uma compensação financeira decorrente da exploração dos recursos minerais, bens de propriedade da União, nos termos do art. 20, IX da Carta Política de 1988, conforme Acórdão do RE n. 228.800/DF, DJ 16 de novembro de 2001.

cada espécie de receita pública. Nesta pesquisa científica será investigada a modalidade da “receita pública transferida”, nos termos da teoria acima esposada.

3.1.2 As transferências intergovernamentais como instrumento de concretização dos objetivos e direitos fundamentais do Estado.

Cumprido destacar que as transferências intergovernamentais não podem ser compreendidas apenas como uma espécie de receita pública transferida, visto que as transferências intergovernamentais são um instrumento técnico-financeiro que assumem também aspectos político e socioeconômico diante dos objetivos a serem atendidos pelo Estado. Logo, possuem uma função jurídica, sobretudo, no atual Estado brasileiro, de assegurar diversos objetivos e direitos fundamentais, a exemplo, do equilíbrio federativo.

Como visto, o Estado brasileiro possui a forma Federativa, o que requer que se assegure o equilíbrio federativo entre seus membros, observando o primado da igualdade política e consolidando a autonomia política, administrativa e financeira entre os mesmos. Neste passo, a transferência intergovernamental deve ser compreendida como um instrumento técnico-financeiro que visa assegurar o equilíbrio financeiro entre os membros da Federação e, por conseguinte, consolidar a autonomia política-administrativa dos mesmos, na medida em que a redistribuição equitativa dos recursos possibilita o exercício da autonomia política e administrativa.

Em tese, o ente político que possui alta capacidade financeira possui possibilidade de ampliar ou melhorar a sua oferta de bens e serviços, ao passo que o ente federativo com baixa capacidade financeira teria limitações na concretização de suas responsabilidades sociais. Note-se que isso não é uma máxima absoluta, mas uma probabilidade de que quem tem alta capacidade financeira terá alta capacidade de gasto social, por conseguinte, mais condições de promover o seu desenvolvimento, segundo Prado (2001). Não se trata de uma máxima absoluta, pois se sabe que existem outros fatores tais como, gestão responsável e eficiente, capacidade cívica, entre outros fatores políticos, tecnológicos e culturais que podem interferir nas causalidades mencionadas.

Conforme Prud'homme e Shah (2004), o sistema de transferências é comum em Estados Federativos, sendo uma finalidade comum o equilíbrio federativo, segundo a literatura estrangeira (OATES, 1999; CONTI, 2001).

O Brasil também é um Estado caracterizado como Democrático de Direito, no qual deve assegurar diversos objetivos e direitos fundamentais, conforme exposto em capítulo anterior, assim, as transferências intergovernamentais podem ser instrumentos para concretização dos mesmos, além do equilíbrio federativo.

O atual sistema jurídico está pautado em um Estado Democrático de Direito, bem como, prescreve como seu fundamento a dignidade da pessoa humana. Há, portanto, uma relação intrínseca entre esses dois princípios, que impõe ao Estado Brasileiro que se organize com o intuito de garantir o exercício dos direitos fundamentais. Trata-se de verdadeira diretiva de interpretação das regras e dos princípios do sistema jurídico brasileiro, todas as proposições jurídicas devem ser construídas no sentido de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana, é uma exigência do Estado Democrático de Direito e ainda uma condição para que este se efetive.

O Estado Democrático de Direito tem inegável dimensão social, com base na Constituição Federal de 1988 (arts. 1º, 3º, 6º ao 8º), o que faz com que o exegeta compreenda o direito como um instrumento de direção social que permita a implementação e a execução de determinados programas governamentais voltados para a concretização de direitos fundamentais sociais, econômicos, culturais e até mesmo, ambientais e difusos. Assim, de acordo com o regime jurídico das transferências, elas podem ter critérios que colaborem na efetividade de tais direitos e objetivos fundamentais do Estado.

Desse modo, além de pontuar as transferências como uma espécie de receita pública transferida, é essencial dispor que é um instrumento financeiro em prol do equilíbrio federativo e dos direitos e objetivos fundamentais no atual Estado Democrático de Direito.

Neste sentido, as transferências intergovernamentais podem assumir funções variadas em cada país e no Estado brasileiro, conforme será detalhado no tópico a seguir, destacando-se para análise desta pesquisa a equalização fiscal e o desenvolvimento das entidades federativas.

3.2 As funções das transferências intergovernamentais

Os sistemas de transferências intergovernamentais em Estados Federativos e Estados Unitários possuem muitas peculiaridades, modificando-se entre eles. Todavia, possuem razões semelhantes, entre elas, a equalização fiscal entre as entidades federativas ou a redução das desigualdades regionais (CONTI, 2001).

Assim, o sistema de transferências intergovernamentais pode assumir funções variadas vai depender da complexidade da sua composição em cada país, logo, o Estado de acordo com os seus objetivos fundamentais vai priorizar algumas funções em determinado momento histórico-político.

Lima (2003, p. 128-132) aduz que as transferências intergovernamentais na literatura de finanças públicas, a exemplo de Oates (1999) e Atkinson e Stiglitz (1980), podem ter até quatro finalidades: “i) internalização de externalidades a outras jurisdições; ii) melhoria do sistema tributário como um todo; iii) correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais; e iv) equalização fiscal entre as jurisdições”. As três primeiras funções estão relacionadas com a eficiência econômica, enquanto a última com a necessidade do Estado reduzir desigualdades regionais e a equidade na oferta de bens e serviços. No Brasil o sistema jurídico das transferências intergovernamentais atende às quatro finalidades acima expostas, conforme será exposto adiante.

Ademais, Cosio, Mendes e Miranda (2008) defendem, ainda, como funções essenciais ou características desejáveis em um sistema de transferências, além das funções acima mencionadas (estabelecer a internalização de externalidades por outras jurisdições, reduzir o hiato fiscal e promover a redistribuição regional): (i) incentivar o *accountability*; (ii) incentivar a responsabilidade fiscal e a independência de fatores políticos; (iii) assegurar a flexibilidade da absorção de choques; e (iv) fortalecer a autonomia das entidades subnacionais.

Assim, conforme os objetivos fundamentais de um Estado, o sistema de transferências intergovernamentais pode assumir funções múltiplas na medida da complexidade da composição do seu sistema. Desse modo, no atual Estado Brasileiro, caracterizado por ser um Estado Federativo e Democrático de Direito, com o dever de assegurar diversos direitos e objetivos fundamentais prescritos na Carta Política de 1988, o sistema de transferências intergovernamentais assume tal

peculiaridade, sendo complexo, possuindo diversas espécies de transferências com objetivos variados, conforme será analisado a seguir.

Desse modo, há a necessidade de se verificar a composição e as funções do sistema de transferências e o perfil predominante diante dessa composição, destacando-se que, nesta pesquisa científica, em que pese se reconheça a existência de funções múltiplas no sistema pátrio de transferências, a mesma se dedicará, especialmente, à investigação dos aspectos da equalização fiscal e do desenvolvimento.

3.2.1 A internalização das externalidades

Uma das funções das transferências intergovernamentais mencionada pela doutrina pátria e estrangeira consiste na internalização de externalidades por outras jurisdições, as quais podem ser positivas ou negativas. Isto quer dizer que um ente federativo pode ser responsável por ofertar determinados bens ou prestar certos serviços públicos, os quais podem refletir positiva ou negativamente em outras entidades federativas e tais externalidades podem ser internalizadas mediante o compartilhamento dos custos (COSIO, MENDES, MIRANDA, 2008; REZENDE, 2007; TIEBOUT, 1956; OATES, 1999).

Alguns tipos de transferências conseguem fazer com que certos bens e serviços públicos ofertados por um governo promotor e que beneficiam outros governos possam ser custeados também por estes entes federativos beneficiários. Assim, na literatura das finanças públicas as transferências podem ser instrumento para internalizar externalidades positivas.

Segundo Cosio, Mendes e Miranda (2008, p. 14) essa função promove “uma dissociação entre o pagamento dos custos e o usufruto dos benefícios” e incentiva a “socialização dos benefícios e dos custos” entre as entidades federativas. É como se fosse um sistema de compensação em prol da sociedade com um todo.

Assim, o sistema de transferências deve possuir tipos de transferências que possam assegurar um “razoável equilíbrio entre as prioridades nacionais e locais” ao promover a internalização de externalidades pelos entes federativos que não são responsáveis, mas que são beneficiários, reduzindo o custo médio do ente

federativo promotor de tal bem ou serviço público, como o caso das transferências para a educação ou a saúde.

Desse modo, consoante Lima (2003, p. 129), “O governo atua estabelecendo mecanismos de incentivo de forma que o produtor passa a levar em conta, nas suas decisões de quanto produzir, os terceiros beneficiários”.

Rezende (2007) dá o exemplo de transferências para a educação, explicando que se uma esfera governamental possui a responsabilidade de promover a educação sabendo que as crianças educadas poderiam migrar para outras entidades federativas, beneficiando estas, ao invés de o governo promotor reduzir o gasto em educação abaixo do que seria nacionalmente ótimo, poderia ser utilizado o compartilhamento do custo com as outras entidades beneficiárias, assim, internalizando as externalidades por outras jurisdições beneficiárias.

No Brasil, as transferências voluntárias com contrapartida financeira, haja vista a sua flexibilidade e a exigência de uma participação financeira do ente beneficiário, é uma forma de complementar algumas políticas sociais e gerar um equilíbrio no custo de promoção de um campo social por um governo promotor, visto que gerará benefícios a diversas esferas governamentais.

3.2.2 Melhoria do sistema tributário

Algumas transferências também podem gerar a melhoria do sistema tributário ao incluir dentro dos critérios de partilha da receita transferida o esforço fiscal, incentivando os entes federativos que queiram receber o recurso tomem medidas para exercer sua competência tributária, aumentando a sua arrecadação tributária ou adotando medidas em prol da melhoria da fiscalização fiscal, assim, contribuindo para uma gestão fiscal responsável.

Os Fundos Participativos do Brasil, como o FPE e o FPM, poderiam ter em seus critérios de partilha o fator do esforço fiscal, o que promoveria a distribuição da receita conforme coeficiente de melhoria na arrecadação tributária, incentivando que os estados, o distrito federal e os municípios explorassem melhor as suas bases tributárias, assim como ocorre no México com o *Fondo General de Participación* (FGP), um Fundo Participativo que possui entre os seus critérios de distribuição de receita dados da arrecadação local e coeficiente de participação em anos anteriores, bem como na Colômbia com o *Situado Fiscal* (CONTI, 2001).

Como será visto adiante o que existe no sistema brasileiro são condições para o repasse de algumas transferências, voluntárias e obrigatórias, de acordo com a situação fiscal do ente federativo receptor. Assim, no caso de descumprimento de algumas normas da L.C. n. 101/00 (LRF), o ente governamental pode ter como sanção administrativa o não recebimento de transferências voluntárias, exceto as destinadas para a saúde, a educação e a assistência social, conforme art. 25, §3º, da referida Lei.

Por exemplo, no art. 11, parágrafo único, da LRF, foi determinado que todos os entes federativos devem exercer plenamente a sua competência tributária, instituindo todos os tributos de sua competência, em prol de uma gestão fiscal responsável e eficiente, e em relação aos impostos, caso todos os impostos não fossem instituídos o ente governamental não poderia receber as transferências voluntárias enquanto não exercesse a referida competência tributária. Logo, trata-se de uma espécie de sanção administrativa que a LRF instituiu para incentivar a responsabilidade na gestão fiscal, a qual recai sobre o recebimento das transferências voluntárias, as quais são fruto de negociações entre os membros do Estado.

Tal dispositivo teve sua legitimidade questionada pela doutrina pátria e pela ADI n. 2238-5 no STF, por estar violando o equilíbrio do pacto federativo e a autonomia política dos entes federativos, já que a competência tributária é uma faculdade ofertada aos mesmos pelo próprio legislador constituinte. Todavia, o STF entendeu no Acórdão da ADI n. 2238-5 que era constitucional o art. 11, parágrafo único da LRF, compreendendo que não há violação ao pacto federativo. Em que pese o posicionamento do STF, compreende-se que o art. 11, parágrafo único, da LRF não pode gerar uma determinação obrigatória às unidades federativas, visto que a definição de competência tributária decorre diretamente do Texto Constitucional de 1988 e a doutrina majoritariamente a define como uma faculdade atribuída às unidades federativas de instituir determinados tributos, sendo, portanto, elementar no seu conceito a facultatividade, assim, defende-se que uma Lei Complementar não poderia restringir a definição de um conceito extraído diretamente da Constituição Federal de 1988.

Ademais, na prática se pondera tal determinação da LRF, pois para algumas unidades subnacionais não seria econômico nem eficiente instituir determinados impostos visto que o custo com a máquina administrativa (administração tributária)

seria mais alto do que a receita fiscal a ser arrecadada, a exemplo da instituição de ISS em municípios com população exígua e com baixa prestação de serviços por particulares ou em menor expressividade econômica. Logo, uma interpretação sistemática leva a observar os demais primados constitucionais da eficiência e da economicidade, previstos no art. 37 e 75, caput, da Carta Política atual, na gestão fiscal. Logo, o art. 11, parágrafo único, da LRF, fundamentado na necessidade de assegurar o princípio da responsabilidade fiscal, deverá ser ponderado em relação aos demais princípios constitucionais da economicidade e da eficiência.

Outrossim, Lima (2003, p. 129) aduz outro aspecto de uso das transferências como instrumento de melhoria do sistema tributário, assim, dá como exemplo os países que estabeleceram o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), em que o governo central tem a competência de instituir, fiscalizar e arrecadar. Desse modo, assegura-se a uniformidade de alíquota e a administração centralizada do mecanismo de crédito e débito, mas, por outro lado, a esfera governamental federal tem necessidade de partilhar a receita com as demais esferas governamentais mediante as transferências intergovernamentais, logo, estas passam a serem instrumentos para colaborar na equitativa partilha da receita tributária. Cumpre dispor que está em discussão no Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 233/2008, o qual propõe medidas de redistribuição da competência tributária e de atenuação do efeito cumulativo dos impostos, ao estabelecer o IVA (Imposto de Valor Agregado) de competência exclusiva da União.

Logo, o IVA pode ser instrumento que pode gerar a melhoria do sistema tributário e a receita desse imposto deverá ser partilhado entre as unidades federativas, no intuito de assegurar o equilíbrio financeiro.

3.2.3 O incentivo ao *accountability* e à responsabilidade fiscal

Algumas transferências intergovernamentais do sistema também podem incentivar o *accountability* e /ou a responsabilidade fiscal dos entes receptores.

O termo *accountability* surge a partir da segunda metade da década de 1980 nos países anglo-saxões, quando os mesmos passam a buscar mecanismos que promovam a responsabilidade e a eficiência na gestão pública financeira, dando ênfase ao planejamento, ao controle e à transparência.

Há definições variadas a respeito do termo *accountability* na literatura brasileira. Cada autor brasileiro define o termo destacando alguns aspectos específicos. Assim, alguns definem como o “dever de prestar contas”, em que todo aquele que use, guarde e administre dinheiro público passa a ter o dever de prestar contas sobre o mesmo; outros como “o dever de eficiência ou da economicidade”, ao assegurar uma gestão financeira e orçamentária que busque o menor custo e o máximo de benefícios; há também quem identifique com o “dever de transparência”, ao exigir que a gestão pública seja acessível, mediante instrumentos de transparência fiscal à sociedade para que a mesma possa realizar o seu controle, tendo em vista o interesse público. A doutrina também enfatiza, ainda, a necessidade de assegurar o aspecto democrático na gestão pública, criando instrumentos para facilitar a participação direta da sociedade nas decisões políticas importantes do Estado, a exemplo do orçamento participativo (PASCOAL, 2006, p. 8).

Logo, o termo *accountability* se assemelha muito ao movimento de responsabilidade fiscal do Estado, pois as definições na doutrina pátria destacam alguns dos aspectos estabelecidos no conceito de responsabilidade fiscal, quais sejam: planejamento, transparência, prestação de contas, controle e/ou sanção da gestão pública.

A responsabilidade fiscal, segundo Mileski (2003), é uma função inerente ao Administrador Público, que está assentada em adotar instrumentos e princípios norteadores a uma gestão fiscal pública responsável, sendo pautada em quatro pilares básicos: planejamento, transparência, controle e sanção; a qual pode ser incentivada mediante o instrumento transferência intergovernamental.

Mileski (2003, p. 62-153) dispõe que a responsabilidade fiscal é uma preocupação recente no âmbito das finanças públicas, sendo três fatores mundiais marcantes para influenciar o Brasil na tomada de medidas em prol da responsabilidade fiscal do Estado, quais sejam: (i) Tratado de *Masstricht* e alguns protocolos, os quais adotaram padrões e instrumentos de ajustes fiscais, limites de déficit e dívida; (ii) O ato editado pelo Congresso dos Estados Unidos da América, *Budget Enforcement Act*, que estabeleceu metas fiscais plurianuais e limites de gastos orçamentários por função (se obrigatórias ou discricionárias); e (iii) O ato editado na Nova Zelândia, *Fiscal Responsibility Act*, o que deu ênfase ao aspecto

do controle social e da transparência da gestão fiscal, além de estipular metas fiscais.

Já no Brasil, por volta da década de 90, diante da crise fiscal por consequência da inflação, foi editado um Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o qual estipulava medidas de superação da crise, obtendo aspectos em prol de uma gestão responsável, determinando o ajuste fiscal juntamente com reformas econômicas, assim, logo após foi implementado um Programa de Estabilidade Fiscal que resultou em um projeto de Lei Complementar (LC n. 18, de 13.04.1999) que previa medidas de gestão fiscal responsável, o qual depois de longo debate no Congresso Nacional foi realizado um projeto substitutivo, com normas de transparências, de controle e limites de gastos, inclusive, de participação e controle social, de limites para renúncia de receitas, de equilíbrio orçamentário, de esforço fiscal etc., que resultou na LC n. 101, de 04.05.2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cosio, Mendes e Miranda (2008, p. 11), com base em Seabright (1996), defende que o *accountability* é assegurado em um país quando a sociedade possui instrumentos para controle da gestão pública, desse modo, tais autores diferenciaram *accountability* da responsabilidade fiscal, pois restringiu a definição do conceito do primeiro à participação e ao atendimento das demandas da população pelo governo, ou seja, mais forte o *accountability* de um país quanto mais forem atendidas as prioridades dos eleitores de determinado país, em que a população exerça de fato o controle sobre os seus governantes. Já a responsabilidade fiscal seria assegurada em um Estado quando o mesmo passa a adotar atitudes fiscais responsáveis, a exemplo, de exercer amplamente a sua competência tributária, ampliando sua arrecadação tributária ou utilizando de forma eficiente os seus recursos.

Assim, as transferências intergovernamentais do sistema brasileiro podem incentivar ou reduzir a atitude de atendimento das demandas sociais. Por exemplo, as transferências voluntárias com contrapartida financeira, em regra, ocorrem para complementar uma política social específica, a exemplo da educação, estas como exigem uma contribuição financeira do ente político receptor, geralmente, promove uma aplicação da receita transferida de acordo com o interesse público e de forma mais responsável, diante das exigências para continuar recebendo a transferência que não é obrigatória, mas voluntária, fruto de um acordo entre os entes federativos.

Desse modo, são exemplos de tipo de transferências que podem incentivar o *accountability* e a responsabilidade fiscal dos entes federativos receptores.

No entanto, cumpre deixar claro que as transferências intergovernamentais podem ser instrumentos que promovam o *accountability* e/ou a responsabilidade fiscal (conforme a corrente teórica), mas, por outro lado, podem gerar efeitos negativos com base em outro aspecto essencial do sistema. Conforme o exemplo descrito acima, as transferências voluntárias com contrapartida podem incentivar o *accountability* e/ou a responsabilidade fiscal, mas são mais sujeitas à “barganha política”, ou seja, pode haver maior interferência política na realização dos acordos (convênios, contratos ou termos de adesão) entre as entidades federativas ou esferas governamentais, conforme o partido político. Logo, um tipo de transferência pode promover o *accountability* ou a responsabilidade fiscal, entretanto, pode não colaborar com a autonomia política.

O inverso também pode ser verdadeiro, como o caso das transferências legais, obrigatórias e livres, ou seja, receitas transferidas repassadas continuamente pelo ente federativo por haver previsão na Constituição ou na lei e que não possui condições ou restrições para aplicação da receita localmente. Estas receitas transferidas, em regra, fortalecem a autonomia política das entidades federativas receptoras, visto que proporcionam aos entes subnacionais pleno poder político para decidir sobre a aplicação da receita e, por conseguinte, realizar o gasto social; por outro lado, estas transferências podem levar a uma aplicação inadequada da receita na perspectiva das prioridades da população local, reduzindo o aspecto do *accountability*, bem como pode gerar uma comodidade financeira, diante do repasse obrigatório e automático da receita transferida, e ocasionar uma redução do esforço fiscal, ou seja, pode diminuir a vontade política do ente federativo em aumentar a sua arrecadação tributária, não adotando medidas para exercer amplamente a sua competência tributária ou para tornar eficiente a fiscalização e a cobrança dos tributos, ou seja, reduzindo os aspectos da responsabilidade fiscal e da melhoria do sistema tributário.

3.2.4 A flexibilidade para absorção de choques na política fiscal

Conforme entendem Cosio, Mendes e Miranda (2008), o sistema de transferências também pode visar à flexibilidade para absorção de choques decorrentes de situações imprevistas. Fatores externos e macroeconômicos podem interferir na política fiscal brasileira e as transferências podem ser instrumentos para contrapor esses choques internos, compensando financeiramente por meio da receita transferida, mas para isso algumas transferências devem ter um arranjo jurídico flexível que possibilite a mudança em situações imprevistas.

Como já dito, o sistema jurídico fiscal brasileiro é rígido, assim, o sistema pátrio de transferências intergovernamentais é majoritariamente composto por transferências previstas constitucionalmente e regulamentadas por leis específicas (FPE, FPM, FNS, FNAS, FUNDEB, Cide-combustíveis, cota-parte do ICMS, cota-parte do IPVA, cota-parte do IOF outro, cota-parte do ITR etc.), o que dificulta a sua flexibilidade ou atualização diante do procedimento legislativo rigoroso. Desse modo, para que o sistema brasileiro fosse mais flexível haveria necessidade de mudança do regime jurídico de algumas transferências no intuito de facilitar a adoção de medidas de reequilíbrio financeiro diante de fatores externos negativos na política fiscal interna.

Entretanto, Cosio, Mendes e Miranda (2008) ponderam que um sistema totalmente flexível poderia prejudicar o alcance dos outros objetivos do sistema, quais sejam: (i) a redistribuição da receita regionalmente, (ii) a responsabilidade fiscal, (iii) o *accountability*, entre outros, por ampliar as possibilidades de interferência política, conforme demandas temporais.

Logo, compreende-se que o sistema jurídico de transferências deveria sofrer atualização para ser composto por algumas transferências obrigatórias rígidas e outras mais flexíveis.

3.2.5 O fortalecimento da autonomia das entidades subnacionais

O fortalecimento da autonomia política é um dever de um Estado Federativo, visto que deve assegurar a igualdade política entre as entidades federativas, a qual

se perfaz mediante a distribuição de poderes políticos, administrativos e financeiros, conforme ressaltado no primeiro capítulo.

Como já dito, o Brasil é um Estado Federativo, com relevante grau de descentralização, desse modo, União, estados, distrito federal e municípios são pessoas jurídicas de direito público com competências privativas e exclusivas, com poder de auto-organização, com competências tributárias próprias, com órgãos próprios, entre outras atribuições.

Desse modo, a transferência intergovernamental sendo um instrumento financeiro que visa o reequilíbrio financeiro entre as entidades federativas, seja entre as escalas governamentais (equalização fiscal vertical), isto é, entre União, estados e municípios, seja entre entidades da mesma esfera governamental (equalização fiscal horizontal), o que quer dizer entre estados e entre municípios, ela passa a ser também um veículo para assegurar a autonomia política dos mesmos, conforme os critérios a serem utilizados na distribuição dessa receita transferida entre o ente federativo promotor e o ente federativo receptor.

É o caso das transferências constitucionais obrigatórias e livres. Por exemplo, o Fundo de Participação dos estados e do distrito federal (FPE) é um repasse de receita da União aos estados e o distrito federal, a qual pode ser alocada livremente pelo ente político receptor, pois não há condições para sua aplicação, desse modo, tal tipo de transferência existente no sistema brasileiro fortalece a autonomia política na medida em que permite que a entidade subnacional tome a decisão de realizar o gasto social conforme as necessidades locais.

Consoante Oates (1999), a distribuição de receita em um Estado com descentralização política deve levar em consideração o âmbito do benefício, desse modo, as entidades subnacionais por estarem mais próximas das sociedades devem receber recursos para realizarem os serviços de natureza local. Assim, quando a transferência é utilizada como instrumento que promove o fortalecimento da autonomia política do ente subnacional, acredita-se que seria positivo, tendo em vista que por estar mais próximo da sociedade, conhece melhor os interesses e, portanto, pode contribuir para o *accountability*, o qual enseja que a gestão esteja se coadunando com os interesses públicos locais.

Da mesma forma, dispõe Cosio, Mendes e Miranda (2008, p. 10-11) que “A autonomia para concepção e execução das políticas pelos governos subnacionais é

uma característica favorável, na medida em que permite que tais ações sejam focadas nas necessidades e realidades locais.”.

Ademais, as transferências obrigatórias, a exemplo do FPE, fortalecem a autonomia política também porque não estão sujeitas à “barganha política” para o recebimento desta receita transferida pelo ente político, haja vista que os critérios de partilha estão definidos na Constituição e/ou em leis específicas, no caso do FPE a previsão e a composição da transferência estão definidas na Constituição e os critérios de partilha em Lei Complementar n. 143/2013, a qual regulamenta o Texto Constitucional.

Todavia, o FPE, em que pese fortalece a autonomia política por ser uma transferência livre, por outro lado, talvez não colabore com o aspecto do esforço fiscal, e, por conseguinte, com a responsabilidade fiscal, pois, por ser uma transferência automática, cujos critérios não possuem como fator o volume da arrecadação tributária, pode levar alguns entes federativos à comodidade, no sentido de que não exerça plenamente sua competência tributária ou adote medidas de melhoramento da fiscalização e arrecadação tributária, diante da característica desta receita transferida cujo repasse é contínuo e obrigatório pela União.

3.2.6 Correção de oferta de bens e serviços públicos

As transferências intergovernamentais também podem servir como instrumentos para corrigir ofertas desiguais de bens e serviços públicos entre as regiões e as entidades federativas do país e, assim, alcançar um padrão nacional igualitário, em prol da dignidade humana.

No atual Estado Democrático de Direito, o Estado brasileiro possui o dever de assegurar a todos os cidadãos variados direitos fundamentais civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e difusos (arts. 1º. a 5º., entre outros da CF/88), bem como adote medidas para reduzir as desigualdades regionais (art. 3º., CF/88), o que requer que se esforce em prol da oferta equitativa de bens e serviços públicos entre as regiões e os seus membros mediante a execução de políticas públicas.

Entretanto, na prática, visualiza-se a existência de desigualdades socioeconômicas entre as regiões e entidades federativas, o que reflete na oferta desigual de bens e serviços públicos.

Diante desse quadro, já detalhado no Capítulo anterior, as transferências intergovernamentais passam a ser um instrumento que visa atenuar a oferta ineficiente e desigual desses bens e serviços públicos no Brasil. Neste sentido, as transferências constitucionais que possuem caráter redistributivo colaboram para essa função, a exemplo do FPE, do FPM e dos Fundos Nacionais de Desenvolvimento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), visto que tem como objetivo promover o equilíbrio da capacidade financeira e, assim, assegurar condições de oferta de bens e serviços em todo o Brasil.

As transferências voluntárias condicionadas para as áreas sociais também podem servir para corrigir essas ineficiências. Lima (2003) exemplifica o caso da União que tenha interesse que um trabalhador tenha uma média de estudo gratuito de 12 anos e um determinado município ofereça apenas 8 anos de estudo gratuito, para corrigir tal ineficiência a União pode mediante uma transferência voluntária repassar recursos para esse município de forma vinculada para aplicação da receita nessa específica política social e, assim, aumentar a oferta de anos de estudo gratuito para 12 anos.

Diante das diversas funções, acima elencadas, que o sistema jurídico brasileiro de transferências intergovernamentais pode adotar, neste trabalho, serão enfatizadas duas funções consideradas essenciais: (i) a equalização fiscal, ou seja, a redução da capacidade financeira entre os entes federativos; e (ii) a promoção ao desenvolvimento sustentado das entidades federativas do Estado brasileiro; as quais serão analisadas detalhadamente a seguir.

3.2.7 Transferências intergovernamentais como estratégia de equalização fiscal e redução da diferença entre as capacidades financeiras dos entes federativos

A equalização fiscal e a promoção do desenvolvimento e, por conseguinte, a correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais, são funções essenciais ao sistema de transferências, em especial, no Brasil, o qual tem como objetivo fundamental promover a igualdade entre os membros da Federação, reduzir as desigualdades regionais no país e promover o desenvolvimento nacional, com base nos arts. 1º e 3º, entre outros, da Carta Política de 1988.

Tais funções também são consideradas como desejáveis pelos economistas Cosio; Mendes e Miranda (2008) quando mencionam nos aspectos da redistribuição regional e da redução do hiato fiscal.

A equalização fiscal na compreensão desta pesquisa científica nada mais é do que um corolário do primado da igualdade política-financeira entre as unidades federativas do Estado Brasileiro, bem como do dever do Estado de assegurar o aspecto cooperativo do federalismo fiscal, ou seja, de promover a atividade financeira para concretização dos direitos fundamentais de forma solidária entre os membros da Federação, conforme detalhado no capítulo 2 deste trabalho.

O primado da igualdade político-financeira deve ser assegurado entre as unidades federativas mediante instrumentos que promovam o constante (re)equilíbrio financeiro entre as mesmas. Alguns autores vão denominá-lo de equidade fiscal, ao definir como o dever do Estado de garantir uma capacidade financeira igualitária entre os membros da Federação, no intuito de atribuir condições semelhantes para que cada ente político possa promover sua política de desenvolvimento e ofertar bens e serviços públicos essenciais à sociedade (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 68-84).

Assim, a equalização fiscal tem como fundamento o primado da igualdade entre os entes políticos ou o primado da equidade fiscal, e por decorrência lógica, pode-se defender também que tem como fundamento a justiça distributiva aplicada na área fiscal, visto que exige do Estado um tratamento igualitário não somente no aspecto formal mas também no aspecto material, sobre a distribuição de receitas entre as unidades federativas, assim, o Estado deve assegurar capacidade financeira igualitária aos iguais e tratamento desigual aos desiguais. O Estado deve se valer de instrumentos para assegurar a capacidade financeira semelhante entre os seus membros e se for necessário adotar fatores redistributivos equitativos de recursos entre os mesmos.

Tal interpretação busca, nas diretrizes de Ronald Dworkin (1999), compreender as normas jurídicas como fundamento de validade os *princípios morais da justiça e da equidade*. Segundo o referido autor o problema da divergência do direito é uma questão de fundamentos, logo, o direito não pode ser interpretado como uma simples questão de fato, como fazem as teorias semânticas do direito, entre elas o positivismo jurídico. A interpretação do direito deve ser *construtiva*, e o

intérprete impõe um propósito (valor) de forma a tirar o melhor proveito da proposição jurídica.

O princípio judiciário da integridade deve auxiliar os intérpretes a identificar direitos e deveres como se fossem um único exegeta, a comunidade personificada, exteriorizando uma concepção de direito coerente de justiça e equidade, consubstanciada nos princípios e valores garantidos na Carta Constitucional de 1988, como o Estado Democrático de Direito, a dignidade humana, entre outros. Assim, no Estado Democrático de Direito, as normas jurídicas tributárias devem ser construídas, orientadas pelo princípio da justiça social, de forma a concretizar os princípios e valores constitucionais como a igualdade (material) e a solidariedade.

Neste sentido, as transferências intergovernamentais podem ser um instrumento para redistribuir a receita de forma equitativa entre os membros da Federação, assegurando-lhes capacidades financeiras igualitárias para promover o seu desenvolvimento e (re) equilibrar a oferta de bens e serviços públicos entre as unidades subnacionais e as regiões do Estado Brasileiro.

Tal função da transferência intergovernamental de promover a igualdade/a equidade fiscal ou a justiça distributiva entre os entes políticos pode ser concretizada mediante a equalização fiscal, não sendo uma tarefa fácil, haja vista o regime jurídico da mesma, em especial, os critérios legais de partilha e de afetação das mesmas, as quais necessitam ser discutidas e atualizadas.

Neste passo, a equalização fiscal consiste na necessidade de redução ou equilíbrio da capacidade financeira entre os entes federativos, tendo em vista uma irregular distribuição da base tributária, diferenças territoriais, populacionais, sociais, econômicas e culturais das regiões do país, ou desigualdade na distribuição funcional e espacial dos resultados do crescimento econômico do Estado, o que interfere na capacidade financeira de realização de gasto social e, por conseguinte, na oferta de bens e serviços públicos localmente.

Nos Estados Unidos não existem transferências com finalidade de equalização fiscal, haja vista o caráter competitivo decorrente da forte tendência do federalismo dual americano que permaneceu até 1937; a partir daí o federalismo americano passou a ter aspectos cooperativos com a introdução das transferências da União aos governos estaduais e locais (*grants-in-aid*) e com a explosão das transferências vinculadas (*categorical grants*), sobretudo após 1960. Todavia, no

Canadá, na Itália e na Alemanha as transferências possuem como uma das principais funções a equalização fiscal entre as jurisdições (LIMA, 2003, p. 130-132).

Na Alemanha, a partir de 1955-1956, o federalismo passou a ter caráter cooperativo e assimétrico, abandonando o modelo americano dual e competitivo assumido após a retomada da forma federativa da Alemanha com o fim da Segunda Guerra Mundial e a promulgação da Lei Fundamental de Bonn. Após a queda do muro de Berlim em 1989, o federalismo cooperativo alemão se consolidou em face dos instrumentos adotados para atenuar as disparidades socioeconômicas entre Leste e Oeste, assim, houve uma centralização da receita tributária na União, mas, por outro lado, um complexo sistema de transferências aos governos subnacionais (*Länder*) e entre os mesmos, gerando um efetivo processo de equalização fiscal. Logo, na Alemanha existem transferências entre as esferas governamentais (cooperação vertical), como no Brasil, e entre entidades federativas do mesmo nível governamental (cooperação horizontal), o que não existe no Brasil, sempre visando atenuar as disparidades socioeconômicas entre as entidades federativas e possibilitando a capacidade homogênea de oferta de bens e serviços públicos. Ademais, a partilha da receita é fruto de decisão política mediante deliberações em fóruns institucionais políticos, tais como o *Bundesrat*, o que proporciona efetiva cooperação entre os diversos entes políticos. Tal processo político é acompanhado pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão (BACHUR, 2005, p. 384-388).

No Brasil, como dito, o objetivo da equalização fiscal do sistema de transferências intergovernamentais está em plena consonância com o Estado Federativo Brasileiro e o seu aspecto cooperativo, tendo em vista a necessidade de redução da desigualdade de capacidades financeiras diversificadas entre as unidades federativas, conforme suas aptidões econômicas.

Bahl (1999) ressalta que o sistema de transferências é importante para atenuar a desigualdade na arrecadação própria entre os entes federativos, bem como o descompasso desta arrecadação tributária com as responsabilidades sociais. Da mesma forma explicam Barrera e Roarelli (1995, p. 130) que um dos motivos para a existência do sistema de transferências intergovernamentais consiste na “existência de desigualdades na distribuição funcional e espacial dos benefícios do crescimento econômico, as quais acabam determinando diferenças na capacidade de arrecadação e autofinanciamento entre as unidades federativas”. Logo, o sistema de transferências é essencial em países em que exista o

descompasso na arrecadação própria, que envolve a arrecadação de receitas derivadas (tributos e penalidades) e receitas originárias (decorrentes da exploração do patrimônio), como o caso do Brasil e outros países, diante da heterogeneidade socioeconômica, ambiental e cultural entre as cinco regiões (Norte, Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Sudeste) e entre os 26 estados, 01 distrito federal e 5.565 municípios.

A dessemelhança territorial, populacional, social, econômica e cultural do país torna muito difícil que todos os entes subnacionais de forma igualitária consigam extrair de suas competências tributárias e potencialidades econômicas a receita necessária para custear todas as suas responsabilidades sociais, diante dessa realidade o sistema de transferências passa a ser fundamental em um Estado Federativo que tem como dever assegurar a igualdade política e financeira entre os entes políticos, bem como o equilíbrio na distribuição de bens e serviços públicos nas diversas regiões de seu território nacional.

Alencar e Gobetti (2008, p. 10), com base em Dahlby (2007, p. 8), aduzem que as diferenças de capacidade financeira entre as entidades federativas decorrem “não só do tamanho das bases tributárias, como também na sensibilidade dessas bases a variações na carga tributária”, logo, concluem, que “não se poderia exigir que todas as unidades de um mesmo nível de governo obtenham a mesma receita per capita, sendo necessária a redistribuição horizontal de recursos com base no princípio da equidade”.

Ademais, cumpre avaliar que a teoria financeira clássica estrangeira, vai atribuir dois aspectos à equalização fiscal: a) horizontal, quando se trata de alcançar a atenuação da desigualdade das capacidades financeiras entre entes políticos de um mesmo nível governamental (entre estados ou entre municípios); e b) vertical, quando se reportar à redução da desigualdade das capacidades financeiras entre entes políticos de esferas governamentais diferenciadas (entre União, estados e municípios).

Neste sentido, Bird (1999, p. 10), professor da Universidade de Toronto, entende que o sistema de transferências possui a função de corrigir ou minimizar os desequilíbrios fiscais verticais e horizontais da Federação, ao dispor que:

A significant flow of intergovernmental fiscal transfers is needed in order not only to maintain vertical fiscal balance (between levels of government) but also – to the extent this is a policy concern in the

country in the question – horizontal fiscal balance (between units of government at the same level).

Alguns doutrinadores brasileiros vão acompanhar esse entendimento de Bird, são os casos de Barrera e Roarelli (1995), Gasparini e Miranda (2006), Alencar e Gobetti (2008), entre outros.

Barrera e Roarelli (1995, p. 130) expõem que as transferências intergovernamentais constituem em um mecanismo que permite a distribuição de recursos fiscais entre as esferas do governo, de igual ou diferente nível, destinada à complementação de verbas que lhes são necessárias para cumprir os encargos decorrentes de suas respectivas competências. Dessa forma, compreendem que o sistema de transferências intergovernamentais possui dois objetivos: o primeiro seria a redução das desigualdades de renda e da capacidade fiscal entre as entidades governamentais e o segundo elevar o nível de oferta em setores econômicos que haja necessidade de cooperação entre governo central e governo subnacional, por exemplo, saúde e educação.

Gasparini e Miranda (2006) também entendem que as transferências intergovernamentais possuem como uma das principais finalidades a redução dos desequilíbrios fiscais verticais e horizontais, além da coordenação da política nacional nas demais esferas governamentais.

Alencar e Gobetti (2008, p. 6) não fogem da ideia exposta e explicam que o sistema de transferências tem como escopo atenuar o desequilíbrio fiscal vertical (entre as três esferas governamentais) e horizontal (entre as unidades federativas da mesma esfera governamental), gerando um grau de equidade no acesso a serviços públicos básicos. Todavia, tais autores destacam que o sistema de transferências intergovernamentais deve ser estruturado de modo a assegurar “um equilíbrio entre eficiência econômica e a equidade fiscal”.

Duarte; Luz; Silva et al (2009) também aduzem que é essencial suprir conjuntamente os desequilíbrios verticais e horizontais, para atender aos princípios da eficiência econômica e da equidade fiscal. Isto porque o desequilíbrio fiscal vertical ou brecha fiscal vertical consiste no desequilíbrio entre receita própria e a necessidade de gastos entre as esferas governamentais, as quais, em regra, estão associadas à determinação inadequada de responsabilidades, centralização do poder de tributação, falta de espaço para tributação em nível subnacional ou busca

pelos governos subnacionais de políticas que beneficiam o poder de tributação de localidades vizinhas, desse modo, a solução é difícil e em regra se baseia na aplicação do princípio da eficiência econômica, resultando em uma equação contábil. Por outro lado, entendem os referidos autores que suprir a brecha vertical sem se preocupar com os desequilíbrios horizontais ou brecha horizontal, ou seja, com as disparidades de capacidade fiscal entre os entes de uma mesma esfera governamental implica não atender ao primado da equidade fiscal (redistribuição de receita a nível regional e local) e esconder a existência de desigualdades entre entidades subnacionais no que concerne às potencialidades econômicas e à capacidade de competição econômica e de arrecadação própria de receita, possibilitando o aumento da quantidade e da qualidade de oferta de serviços públicos locais. Logo, corrigir os desequilíbrios horizontais exige do governo federal o esforço em assegurar serviços públicos com padrões mínimos em todos os componentes da Federação.

Cumprido destacar, ainda que, segundo Veloso (2008), o desequilíbrio fiscal no aspecto vertical possui duas significações na literatura internacional: a primeira que compreende como a disparidade entre a receita do governo federal em relação às demais esferas governamentais (SMART, 2002); e a segunda que define como desequilíbrio entre receita e gastos entre as entidades federativas (SHAH, 2007). Entretanto, nesta pesquisa científica, a equalização fiscal vertical será compreendida na primeira acepção, ou seja, na disparidade de capacidade financeira entre as esferas governamentais.

Assim, com base no aporte teórico exposto, o sistema de transferências possui a importante função de promover no país o equilíbrio fiscal vertical e horizontal, para isso é necessário uma composição de vários tipos de transferências e a determinação do volume do repasse de receita, o que não é uma tarefa fácil. Não há um padrão simples e uniforme aplicável aos países. Segundo Duarte, Luz, Silva et al (2009, p. 13) “o montante apropriado de transferências de recursos depende das circunstâncias e objetivos do processo de descentralização fiscal, assim como da noção de justiça e equidade da sociedade”.

No atual contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro, a transferência intergovernamental torna-se importante instrumento de planejamento de política nacional de desenvolvimento e de redistribuição das receitas entre os entes federativos, garantindo-lhes capacidade financeira para realizar suas ações

governamentais e atender às demandas sociais, com arrimo nos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira de promoção da igualdade, da solidariedade, do desenvolvimento nacional, da justiça social e da redução das desigualdades sociais e regionais, prescritos no artigo 3º., incisos I a IV, da Constituição Federal de 1988.

Impende lembrar, conforme exposto em capítulo anterior, que o federalismo fiscal pátrio possui aspectos “cooperativo” e “solidário”, o que leva o intérprete do direito a compreender os instrumentos econômicos e financeiros, a exemplo da transferência intergovernamental, não apenas como veículos técnicos, mas como meios de consolidar tais aspectos no Estado Federativo, em prol dos objetivos fundamentais do mesmo.

Assim, juridicamente, as transferências intergovernamentais possuem o papel fundamental no atual Estado Democrático de Direito brasileiro de realizar a distribuição de receita de origem fiscal entre os entes descentralizados de forma a assegurar um equilíbrio na capacidade financeira entre eles e, assim, colaborar na oferta de bens e serviços públicos igualitários entre os cidadãos brasileiros, atendendo aos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira de promoção da igualdade, da solidariedade, do desenvolvimento nacional, da justiça social e da redução das desigualdades sociais e regionais, prescritos no artigo 3º., incisos I a IV, da Constituição Federal de 1988.

Logo, o sistema de transferências intergovernamentais assume uma função social e não meramente técnica no Estado Federativo brasileiro, de acordo com o atual paradigma constitucional, de promover o equilíbrio federativo.

Bercovici (2003, p. 158) afirma que “as transferências intergovernamentais de recursos são um instrumento de redistribuição de renda, com fundamento nos princípios da igualdade e da solidariedade, não um subsídio ou uma forma de caridade dos entes mais ricos para os mais pobres”.

Conti (2001, p. 31) também compreende que o sistema de transferências intergovernamentais é um instrumento importante no federalismo brasileiro que possui o papel de “promover a redistribuição das riquezas arrecadadas, de modo a fazer com que as unidades da federação que mais arrecadam repassem parte dos recursos às unidades menos favorecidas”, no intuito de concretizar a justiça fiscal. O autor afirma (2001, p. 32) que “A própria Constituição brasileira vigente reconhece serem as transferências intergovernamentais instrumentos de equilíbrio federativo”,

visto que no seu art. 161, inciso II, determina que os Fundos de Participação, uma espécie de transferência intergovernamental, têm como objetivo “promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados e municípios”.

Neste sentido, as transferências intergovernamentais são um tipo de instrumento fiscal que têm a importante função legal de promover o equilíbrio federativo, mediante a redistribuição de recursos entre os entes federativos de modo a promover igual capacidade financeira entre eles e colaborar para que tenham capacidade de gasto e de provisão de bens e serviços públicos semelhantes e, por conseguinte, colaborar na capacidade de desenvolvimento entre os entes federativos do Brasil.

Desse modo, o sistema jurídico de transferências brasileiro deve ter mecanismos em sua composição para assegurar diversas funções, sendo essenciais para esta pesquisa científica: (i) a equalização fiscal, atenuando o desequilíbrio fiscal horizontal e vertical e, por conseguinte, melhorando a capacidade de gasto e de provisão de bens e serviços públicos nas entidades federativas e regiões; e (ii) o desenvolvimento dos entes federativos, pois se reduz a desigualdade financeira oferta-se oportunidades equitativas para as entidades federativas realizarem o seu desenvolvimento, conforme será exposto adiante.

3.2.8 As transferências intergovernamentais como estratégia do desenvolvimento sustentado

O sistema das transferências intergovernamentais possui diversas funções constitucionais no Brasil, sendo comum a “equalização fiscal”, como visto alhures, a qual é referenciada pela doutrina nacional e internacional e presente em ordenamentos jurídicos de Estados Federativos e até mesmo de Estados Unitários. Mas entre elas, pode-se destacar também a possibilidade de servir como estratégia para assegurar o desenvolvimento.

Compreende-se, assim como Prado (2001), que o ente político que eleva a sua capacidade financeira amplia também a sua capacidade de gasto público e, por conseguinte, a oferta de bens e serviços públicos, ao passo que o ente federativo com baixa capacidade financeira teria limitações na concretização de suas responsabilidades sociais e, por conseguinte, de promover o seu desenvolvimento.

Entretanto, é claro que a capacidade financeira de investimento é um fator que poderá colaborar com o desenvolvimento local, entre outros fatores que podem interferir, tais como, o grau de eficiência e responsabilidade da gestão fiscal, a capacidade cívica do ente federativo e outros fatores políticos, tecnológicos e culturais, os quais não vão ser avaliados neste trabalho.

Impende destacar que há diversas compreensões para o conceito desenvolvimento na literatura brasileira²⁸ e estrangeira, Celso Furtado (1981) chamou atenção para a necessidade da abordagem interdisciplinar para conhecer os diversos aspectos desse fenômeno, da mesma forma, Hirschmann (1986) assinalou que não se pode analisar o desenvolvimento em apenas uma única perspectiva teórico-metodológica.

O desenvolvimento é um fenômeno político e histórico e não meramente econômico, sendo peculiar em determinada nação, região ou localidade e em um dado tempo. Cada sociedade enfrenta problemas que lhe são específicos e direciona a um desenvolvimento peculiar. Assim, não existem fases de desenvolvimento em que as sociedades devam passar (concepção evolutiva do desenvolvimento), cada país, segundo fatores políticos, econômicos, sociais, ambientais e históricos, possui um modo de desenvolvimento (BASSAN; SIEDENBERG, 2008, BERCOVICI, 2003, FURTADO, 2000).

²⁸ Por exemplo, Mota (2001, p. 27-38) destaca quatro conceitos de desenvolvimento estabelecidos na história: (i) desenvolvimento como progresso; (ii) desenvolvimento como bem-estar social; (iii) desenvolvimento como planejamento (cepalino); e (iv) desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento como progresso consiste na ideia associada ao aumento da produção material, um projeto liberal clássico que promoveu diversas transformações políticas e econômicas, mas que posteriormente, alguns autores foram apresentando as suas limitações de natureza política e social, como Marx em 1871 ao publicar "O Capital". Já o desenvolvimento como bem-estar social surge com o Estado-Providência, o qual requer maior intervenção do Estado, momento em que se estruturam os sistemas de seguridade social, a legislação trabalhista, a Justiça do Trabalho etc. O "desenvolvimento passa a ser identificado com direitos sociais, segurança social e políticas redistributivas de renda". Enquanto o desenvolvimento como planejamento surge dos estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em que o desenvolvimento é pesquisado segundo a perspectiva de países periféricos e países centrais do capitalismo industrial. Estimulam-se programas de desenvolvimento que pudessem estabelecer um equilíbrio razoável na expansão das atividades básicas e evitasse desequilíbrios externos. Os países da América Latina passam a criar seu próprio núcleo de produção e acumulação. Por fim, o desenvolvimento sustentável surge no final dos anos 60 mediante o Relatório do Clube de Roma, onde se chama atenção para o esgotamento ao longo prazo dos recursos naturais não renováveis do planeta, se os países continuarem crescendo em população e em produção industrial. Neste período se propõe a limitação ao crescimento. Em 1987, a Comissão Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento apresentou o Relatório "Nosso Futuro Comum", o qual propõe o conceito de desenvolvimento sustentável como "o desenvolvimento que satisfaz às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades".

O desenvolvimento apenas pode ocorrer se houver transformações das estruturas sociais, visto que implica transformações dinâmicas, contínuas e amplas na sociedade, de nível econômico, social, cultural e político. Desse modo, a ideia de desenvolvimento suplanta a noção de crescimento econômico (FURTADO, 2000; SEN, 2000). A compreensão de desenvolvimento pautada no crescimento econômico, também denominado de “desenvolvimento como progresso”, é fruto de um projeto político liberal constituído após a Revolução Industrial, onde se acreditava que o desenvolvimento estava associado ao aumento da produção material, como se fosse uma tendência natural à evolução; Adam Smith é o autor mais representativo dessa visão (MOTA, 2001). Atualmente, este discurso está presente na teoria econômica neoclássica, a qual identifica o desenvolvimento com a propagação da economia de escala como se fosse a única alternativa viável no mercado; o que leva a um reducionismo da concepção de desenvolvimento, haja vista que o compreende como um fenômeno identificável unicamente pelas variáveis quantitativas, ignorando a desigualdade social, a diversidade cultural etc. (RECASENS, 2000).

Desse modo, compreende-se que o desenvolvimento envolve a estabilização e o crescimento econômico, mas também requer a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, viabilizando a liberdade política, as oportunidades nas áreas de saúde, educação, aumentando o poder de consumo, garantindo a transparência dos atos públicos e a segurança social (SEN, 2000).

No atual Estado Democrático de Direito, o desenvolvimento deixa de ser um fim em si mesmo, desse modo, deve satisfazer as necessidades essenciais do ser humano, buscando assegurar e concretizar através de políticas públicas os direitos fundamentais ao ser humano. Isto porque a Constituição Federal brasileira de 1988 determinou no art. 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana²⁹ como fundamento do Estado Democrático de Direito.

²⁹ Segundo Kant (1995, p. 64-67), as pessoas são seres racionais que existem como fim em si mesmo e têm um valor intrínseco absoluto. A dignidade da pessoa não consiste apenas no fato de ser ela um ser considerado e tratado como fim em si, mas também por sua vontade racional e, assim, viver em condições de autonomia, isto é, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita. Assim, afirma que todo homem tem dignidade e não um preço, como as coisas. Tratar a humanidade como um fim em si implica o dever de favorecer, tanto quanto possível o outrem; pois sendo o sujeito um fim em si mesmo é preciso que os fins de outrem sejam considerados também como se fossem seus. A dignidade da pessoa humana, além de impor um dever negativo de não prejudicar ninguém, fundamentando os direitos e as liberdades individuais, determina também um dever positivo de atuar no sentido de favorecer a felicidade alheia, o qual constitui em uma justificativa adequada ao reconhecimento da realização de políticas públicas de conteúdo econômico, social e cultural.

O Estado brasileiro consagra diversos direitos fundamentais³⁰, ou seja, direitos vinculados a pessoa humana decorrentes da decisão política da nação, os quais podem ser contemplados em três dimensões: (i) os de primeira dimensão que constituem os direitos civis e políticos, garantidores da liberdade negativa dos cidadãos, e que demandam do Estado ações negativas; (ii) os de segunda dimensão que consistem nos direitos sociais, econômicos e culturais, exigindo do Estado uma conduta positiva de formulação e execução de políticas públicas; e (iii) os de terceira dimensão que concernem aos direitos difusos, cuja titularidade do direito corresponde a uma coletividade e prestigia a solidariedade, o direito à paz, o progresso, a autodeterminação dos povos, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável entre outros, os quais também exigem uma ação comissiva do Estado.³¹

Assim, o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito deve buscar a concretização dos direitos fundamentais, no intuito de assegurar a melhoria das condições de vida dos cidadãos. Neste sentido, Santos (2005, p.17) pressupõe que “quanto maior o desenvolvimento humano de uma área, melhores são as condições de vida da população”. A qualidade de vida, por sua vez, consiste em um conjunto de condições econômicas, sociais, ambientais, políticas e culturais almejadas por uma coletividade no intuito de consagrar as potencialidades de seus indivíduos (HERCULANO, 1998, p. 82), ou seja, constitui-se em tudo aquilo que é essencial para satisfazer as necessidades de um grupo de indivíduos. Logo, é um conceito de difícil mensuração, pois pode variar segundo os níveis socioeconômicos e culturais da população, pois as expectativas quanto às condições de vida que atendem as suas necessidades está adstrita ao mundo que o cerca (SANTOS, 2005, p. 20).

Ademais, o desenvolvimento implica a investigação de saberes e práticas sociais locais que construam um modelo de desenvolvimento que assegure a preservação da cultura, da identidade e do meio ambiente local, regional e nacional, isto é, do seu patrimônio cultural, natural e social (RAMALHO FILHO, 1999). Assim,

³⁰ Por uma função pedagógica, faz-se a distinção entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, sendo estes últimos compreendidos, na linha da doutrina jurídica germânica, como o conjunto de direitos da pessoa humana garantidos, expressa ou implicitamente, na Carta Política, isto é, são direitos que compartilham o universo moral da dignidade da pessoa humana, contudo se restringem à positividade, ou seja, reconhecimento por uma ordem constitucional em vigor. (COMPARATO, 2003, p. 1-68; SARLET, 2007; VIEIRA, 2006).

³¹ Utiliza-se, nesta pesquisa, a concepção de dimensões de direitos fundamentais para realçar o aspecto histórico de consolidação destes. Compreende-se equivocada a noção de classes de direitos fundamentais, tendo em vista que estes são indivisíveis e interdependentes, conforme determina a Declaração Universal de 1948 e reitera a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Herculano (1998, p. 82) defende que “a qualidade de vida deve ser mensurada, sobretudo localmente, a partir da identificação de micro espaços minimamente homogêneos”.

Por uma interpretação sistemática, observa-se que o art. 225 da Constituição Federal de 1988 complementa a significação do conceito “desenvolvimento nacional” previsto no art. 3º. da mesma Carta Política, atribuindo a ideia de “sustentabilidade ambiental” como um objetivo fundamental da República Federativa Brasileira, ao dispor que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL. Constituição Federal de 1988)

Como visto, o art. 225 da Constituição Federal de 1988 assegura a todos os cidadãos brasileiros o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual é essencial para a sadia qualidade de vida dos mesmos, cabendo ao Estado brasileiro agir mediante políticas públicas em prol da preservação do meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

Compete ao Poder Público, nos termos dos incisos I a VII, do art. 225 da atual Carta Política, promover a educação ambiental, preservar a flora e a fauna, os processos ecológicos (espécies e ecossistemas) e a diversidade e a integridade do patrimônio genético, assegurar espaços de conservação ambiental, exigir estudos de impacto ambiental em atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente e fiscalizar as atividades que manipulam o patrimônio genético e que exploram recursos naturais ou que podem comportar em risco para a vida e o meio ambiente.

Logo, um objetivo fundamental do Estado brasileiro é garantir a preservação da vida humana na Terra mediante um desenvolvimento sustentado, assim os arranjos jurídicos, tais como o Direito Ambiental e até mesmo o Direito Tributário e o Direito Financeiro, passam a ser meios para concretização de importante valor constitucional: a vida humana com dignidade (DOMINGUES, 2007; CAVALCANTE *et al.*, 2009).

Nos termos do art. 170 da Carta Política atual, o Estado brasileiro pode utilizar os instrumentos do Direito Ambiental, do Direito Tributário e do Direito

Financeiro, mediante uma política intervencionista, para incentivar condutas em prol da preservação do meio ambiente.

A preocupação com o equilíbrio do meio ambiente e a sadia qualidade de vida dos homens se tornou premente em face do modelo de desenvolvimento econômico adotado na modernidade, com a hegemonia do capitalismo global e do fenômeno do neoliberalismo, cujo cenário o Brasil, assim como toda América Latina, está inserido. Destaca-se a propagação de um discurso de desenvolvimento pautado no “economicismo”, da teoria econômica neoclássica, a qual identifica o desenvolvimento como crescimento econômico e propagação da economia de escala como se fosse a única alternativa viável no mercado; isto leva a um reducionismo da concepção de desenvolvimento, haja vista que o compreende como um fenômeno identificável unicamente pelas variáveis quantitativas, ignorando a desigualdade social, a diversidade cultural etc., como bem assevera Recasens (2000).

O desenvolvimento econômico global na modernidade estava gerando graves problemas ambientais, assim, por volta da década de 60, passou a ser referenciado no espaço público mundial a necessidade do uso adequado dos recursos comuns, a partir do debate sobre a proteção e a conservação do meio ambiente e a construção do ideário de desenvolvimento sustentável, primeiramente denominado de “ecodesenvolvimento”³², em face do aumento do desmatamento, das mudanças climáticas, da extinção de espécies da flora e da fauna e da interferência dessas ações na estabilidade e resiliência do sistema e da sobrevivência dos seres humanos.³³

³² Segundo Sachs (1986, p. 177), na Primeira Reunião do Conselho Administrativo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente em Genebra foi lançada a ideia de “ecodesenvolvimento” por Maurice F. Strong, Diretor Executivo do referido Programa, o qual teve uma significação limitada à preservação do meio ambiente rural.

³³ O assunto passou a ter destaque em face de um artigo publicado por Garret Hardin em 1968 (ROSE, 2002, p. 234) o qual chamava atenção para o dilema em que vivia a sociedade moderna global entre o uso intensivo de recursos naturais, em especial, os não renováveis, tal como o petróleo, decorrente de um modo de produção capitalista hegemônico, pautado no consumo excessivo de bens e em atividades econômicas de larga escala, e a necessidade de preservação e uso sustentável desses recursos comuns e de alternativas de modo de vida que assegurassem a sustentabilidade socioeconômica e ambiental. Garret Hardin (2002, p. 33-37) abalizado em uma perspectiva malthusiana, sustentava que o aumento acelerado da população não acompanharia a produção de alimentos, desse modo, haveria crescente miséria, em face da impossibilidade de a sociedade moderna alcançar o “crescimento zero”; além disso, chamava atenção para o anseio da sociedade por um crescimento econômico acelerado em descompasso com a limitação dos bens comuns, desse modo, questionava a individualidade da sociedade e a liberdade do uso dos recursos comuns, o que acreditava que levaria a sociedade à ruína. Logo, apresentava uma visão pessimista sobre esse panorama mundial, ao afirmar que o problema da superpopulação, da miséria e da

A partir daí, foi crescente o debate sobre a necessidade de conciliar desenvolvimento econômico e preservação ao meio ambiente, assim, surgiu o Relatório de Founex o qual construiu uma agenda nesta perspectiva em reunião convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de 1972; o Relatório do Clube de Roma; e na segunda metade da década de 80 o “Relatório de Brundtland”, que consistia no Relatório Final da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) organizada pela ONU e composta por especialistas, o qual conferiu uma visão global do problema ambiental e da ideia de desenvolvimento sustentável como um processo de mudança na qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos e do desenvolvimento tecnológico e institucional caminha em equilíbrio para atender as necessidades humanas das gerações presentes e futuras.³⁴ Após o Relatório Brundtland a ONU convoca a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), denominada ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, a qual estabeleceu diversas estratégias e metas para os países integrarem em suas agendas políticas governamentais para alcançar um padrão de desenvolvimento socioeconômico que diminua a degradação ambiental e promova a redistribuição de renda.

A partir daí a noção de sustentabilidade tem sido diversificada, por variados marcos teóricos e metodológicos. Segundo Acserald (2001, p. 27-36), diversos matizes discursivos têm sido associados à noção de sustentabilidade desde o Relatório de Brundtland de 1987, quais sejam: eficiência, escala, equidade, autossuficiência e ética. A matriz da eficiência pretende combater o desperdício da base material de desenvolvimento, estendendo a racionalidade econômica ao espaço não mercantil planetário. A matriz da escala estabelece um limite quantitativo ao crescimento econômico e à pressão que o mesmo exerce sobre os recursos ambientais. A matriz da equidade propõe princípios de justiça e ecologia. A matriz da autossuficiência determina a desvinculação de economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos do mercado mundial como estratégia apropriada a assegurar

degradação ambiental não tinha solução técnica e estava fadado a uma inevitável tragédia, em face da ausência de interesse das grandes potências modificarem o seu modo de vida e de produção.

³⁴ O Relatório de Brundtland foi um marco conceitual do desenvolvimento sustentável, visto que imprimiu a ideia de necessidade de maior crescimento econômico com distribuição mais justa de renda e conservação dos recursos naturais, em que pese o mesmo tenha sido fortemente criticado posteriormente por diversos autores, tais como Goodland, por opor “crescimento quantitativo” a “desenvolvimento qualitativo” (SACHS, 1993, p. 21-22).

a capacidade de autoregulação comunitária das condições de reprodução da base material do desenvolvimento. Por fim, a matriz ética que propugna a apropriação social do mundo material em um debate sobre os valores, evidenciando as interações da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida do planeta.

Desse modo, com base nesses matizes discursivos propostos por especialistas, ideólogos, gestores e agências multilaterais, houve um esverdeamento de projetos e readequações de processos decisórios e, sobretudo discursos em disputa em face da imprecisão do conceito de “desenvolvimento sustentável”, até porque como definir algo que não existe? E se é uma construção social, quem são os atores? Assim, diante dessa problemática, Acserald (2001, p. 27-36) defende que a noção de sustentabilidade está submetida à lógica das práticas e ao processo de legitimação ou deslegitimação das práticas e atores sociais, visto que os que ocupam posições dominantes no mercado, em regra, também possuem espaço no campo da produção do conhecimento e das representações.

Todavia, cumpre chamar atenção à ideia de desenvolvimento sustentável que vem influenciando consideravelmente a academia que se trata da conciliação entre eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica, com base em aporte teórico de Sachs (1993) e Alier (1994), segundo Costa (2006). A conjugação desses matizes se evidencia no discurso de Sachs (1993) quando se reporta às cinco dimensões de sustentabilidade: social, econômica, ecológica, espacial e cultural. Desse modo, o desenvolvimento econômico sustentável, nos termos da doutrina em referência, deve assegurar: (i) a equidade social, ou seja, a construção de uma sociedade pautada no “ser” e que exija uma melhor distribuição do “ter” ou da renda; (ii) a eficiência econômica, determinando a alocação e a gestão mais eficiente dos recursos e um fluxo regular entre os investimentos privados e públicos; (iii) o uso racional e equilibrado dos recursos naturais, em especial, os não renováveis, mediante a limitação do uso de recursos naturais esgotáveis e diversificando o uso dos ecossistemas conforme finalidades sociais válidas; (iv) a distribuição igualitária de espaços territoriais, havendo equilíbrio na configuração urbano e rural; e (v) a busca de um desenvolvimento endógeno, em contramão ao movimento capitalista, valorizando o patrimônio sociocultural de cada localidade ou

país, isto é, suas tradições e aptidões sociais, econômicas e culturais (SACHS, 1993, p. 24-27).

Como visto, a ideia de desenvolvimento sustentável, com base em Sachs, exige uma transformação histórica do modo de produção e de consumo de economia e do modo de vida da sociedade moderna em busca da justiça social, da eficiência econômica, da redistribuição equilibrada de espaços territoriais, da valorização do patrimônio cultural local e da preservação do meio ambiente. O desenvolvimento apenas pode ocorrer se houver transformações das estruturas sociais, visto que implica transformações dinâmicas, contínuas e amplas na sociedade, de nível econômico, social, cultural e político (GRAU, p. 7-14; NUSDEO, p. 16-28).

Logo, a significação de desenvolvimento sustentável passa a ser um ideário, difícil de ser concretizado na modernidade e como tal requer que se pense nas estratégias para se alcançar esse ideário, sendo um projeto complexo, em face da realidade social pautada na hegemonia capitalista. O desenvolvimento sustentável passa a ser um construto, uma história, um produto fruto da interação de decisões políticas, ações e estruturas peculiares de cada país (COSTA, 2006). Cada sociedade enfrenta problemas que lhe são específicos e direciona a um desenvolvimento peculiar.

Lembrando que esse ideário do desenvolvimento está consignado formalmente na Carta Política de 1988 em diversos artigos, entre eles, os arts. 1º., 3º. e 225, tornando-se um objetivo fundamental do Estado brasileiro, bem como faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no qual o Brasil acordou, entre outros documentos importantes internacionais adotados formalmente pelo Brasil, tal como o Relatório da Eco 1992 do Rio. Todavia, embora existam diversos documentos internacionais em prol dessa mudança, somente as políticas socioeconômicas e ambientais podem tentar concretizá-lo, desse modo, a problemática está em quais as práticas para a concretização de tal ideário no Brasil?

Neste sentido, os debates giram em torno das estratégias políticas e socioeconômicas que podem colaborar para que haja a transformação da sociedade brasileira em prol da integração entre eficiência econômica, equidade social, preservação do meio ambiente e valorização do patrimônio sociocultural do Brasil.

Surgem diversas estratégias que visam colaborar com alguns aspectos desse ideário do desenvolvimento, entre elas a adoção de instrumentos de controle e fiscalização e econômicos, hipóteses em que o Direito Econômico, o Direito Tributário e o Direito Financeiro se põem como instrumentos que dialogam com o Direito Ambiental.

Cumprе ressaltar que a proposta do desenvolvimento requer um diálogo interdisciplinar ou transdisciplinar, haja vista a sua complexidade, integrando aspectos variados, tais como, o equilíbrio ecológico, a equidade social, a eficiência econômica e a valorização do patrimônio local. Logo, surge a necessidade de interação entre campos do saber variados: o Direito, a Economia, a Sociologia, a Antropologia, a Ecologia entre outros; sendo insuficiente a fragmentação do conhecimento na visão cartesiana e tradicional. Assim, a noção de interdisciplinaridade, seja na significação de interação de teorias e métodos entre as ciências (instrumental), seja no esforço de construção de um conhecimento integrativo (conceitual), com base em Lattuca (1990, p. 11), é fundamental para estabelecer as estratégias de concretização do ideário do “desenvolvimento sustentável”.

A insustentabilidade do Brasil em suas diversas dimensões não é tarefa fácil a ser superada, em outras palavras, a promoção do desenvolvimento requer uma profunda transformação do modo de produção e do modo de vida da sociedade brasileira, por estar na contramão da história do sistema capitalista, mas há estratégias de contrarrestação mediante a busca de novas instituições em prol da mudança para uma nova (des) ordem mundial (COSTA, 2006). Costa (2006), com base em Altvater (1995, p. 295-296), defende o desenvolvimento sustentável como algo normativo e digno de ser concretizado, mas a atual organização de estruturas econômicas e sociais permite apenas a realização de um desenvolvimento sustentável “condicionado”, isto é, “sustentado”, qual seja, a possibilidade da introdução de alguns instrumentos capazes de colaborar com alguns aspectos do desenvolvimento desde que não colidem fortemente com as restrições sistêmicas externas (lucro e competitividade).

Neste sentido, encontram-se na ordem jurídica brasileira instrumentos econômicos na tentativa de concretizar um desenvolvimento “sustentado”, com base em regimes jurídicos variados: (i) os tributos ambientais, direcionando condutas preventivas, mediante isenções ou imunidades tributárias, tais como, o Imposto de

renda (IR) ecológico, o Imposto Territorial Rural (ITR) com função socioambiental, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) ambiental etc., ou onerando atividades potencialmente poluidoras ou degradantes ao meio ambiente, com fundamento no primado do poluidor-pagador, através de instrumentos como a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA); (ii) os demais incentivos fiscais ambientais; (iv) a comercialização de licenças ambientais, tal como o financiamento de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL's), propugnado pelo Protocolo de Quioto, e destinado para a redução de emissões poluentes, proporcionando a comercialização dos certificados de carbono; (vi) os selos ambientais; (vii) as transferências intergovernamentais em prol da sustentabilidade socioeconômica e ambiental, tais como, o repasse de (25%) cota-parte do ICMS para os Municípios com base em critérios ambientais, designado de ICMS ecológico, adotado em alguns estados brasileiros, assim como o Pará (Lei estadual n. 7.638/2012), e as propostas em trâmite no Congresso Nacional para adoção de critérios socioambientais para a redistribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE), o FPE Verde; (viii), os Fundos Ambientais, tais como, o Fundo Clima, o Fundo de Recursos Hídricos, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia; (ix) as compensações financeiras pelo uso dos recursos naturais, tais como, a Compensação Financeira pela Extração de Recursos Minerais (CFEM) e os Royalties do Petróleo; (x) entre outros instrumentos econômicos existentes no Brasil ou no bojo de propostas apresentadas no Congresso Nacional.

Cada tipo de instrumento econômico-financeiro possui a sua contribuição peculiar para o desenvolvimento sustentado do Brasil, ora como conduta preventiva em prol da preservação do meio ambiente, ora como conduta repressiva, buscando internalizar no preço de um bem ou serviço do mercado o custo social da degradação ao meio ambiente ou do gasto na fiscalização e no controle das atividades exploradoras de recursos naturais (CAVALCANTE et al, 2009; DOMIGUES, 2007).

Alguns desses instrumentos consideram, em regra, que há um estado de poluição ótimo para a sociedade global, aceitável, assim como o Ótimo de Pareto, bem como fosse possível atribuir um valor ou custo ao dano causado ao meio ambiente, mediante regulação pelo princípio do poluidor-pagador. Logo, a ideia é internalizar no custo do serviço ou do bem as externalidades ambientais. Outros instrumentos já possuem como fundamento uma conduta de caráter preventivo e

educacional, incentivando ações ou até mesmo novas condutas em prol da preservação do meio ambiente.

Neste contexto, o sistema jurídico das transferências intergovernamentais se apresenta como um instrumento financeiro em que o Estado brasileiro pode utilizar para alcançar condutas em prol de um desenvolvimento “sustentado”.

Os critérios legais e constitucionais de partilha das transferências, ou seja, as diretrizes jurídicas para definir a redistribuição da receita entre os entes federativos podem ser atualizadas para estimular a equalização fiscal, atenuando o desequilíbrio fiscal vertical e horizontal, bem como pode colaborar na redução da desigualdade financeira e no incentivo de condutas em prol da preservação ambiental, mediante a utilização de critérios socioambientais, além dos socioeconômicos.

Logo, defende-se que o sistema jurídico de transferências intergovernamentais tem o dever, com base no atual Estado Brasileiro, de atender duas funções: a equalização fiscal e o desenvolvimento sustentado. Partindo desse pressuposto normativo, esta pesquisa científica enfrenta os seguintes questionamentos: o regime jurídico-financeiro do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais está conseguindo atender as suas funções de equalização fiscal e de colaboração com o desenvolvimento das entidades federativas subnacionais? Qual o comportamento deste regime jurídico-financeiro do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais federais e estaduais para os municípios do estado do Pará, segundo os aspectos da equalização fiscal horizontal? Quais os fatores legais que limitam o potencial redistributivo do sistema de transferências intergovernamentais aos municípios do estado do Pará?

Para responder tais questionamentos, cumpre averiguar a composição do sistema jurídico brasileiro de transferências intergovernamentais, com base nas classificações teóricas mais relevantes, bem como avaliar os seus critérios legais, com fundamento no aporte teórico exposto até o presente momento, se os mesmos contribuem para a concretização das funções de equalização fiscal e de desenvolvimento das entidades federativas.

3.3 A composição do sistema das transferências intergovernamentais no Estado Federativo brasileiro

O sistema de transferências intergovernamentais brasileiro surgiu, ainda que de modo tímido, no ordenamento jurídico brasileiro desde a Carta Política de 1934 (nos arts. 8º., §2º., e 10, parágrafo único), mediante a modalidade obrigatória ou automática, ao estipular o compartilhamento obrigatório da receita proveniente do Imposto de Indústrias e Profissões, de competência dos estados, entres estes e os municípios, em partes iguais, e o produto dos impostos residuais da União ou dos estados entre as três esferas do governo.³⁵ Logo, o sistema de transferências surgiu com a característica de promover a repartição da receita tributária com fins de equalização fiscal.

Também é importante destacar que o sistema fiscal pátrio a partir da Constituição de Federal de 1934 passou a ter aspecto misto, havendo repartição de receitas conforma a fonte (sistema tributário) e o produto (sistema de transferências intergovernamentais), conforme mencionado no capítulo anterior.

A Constituição brasileira de 1937 não promoveu modificações em relação às transferências intergovernamentais, mas manteve o sistema fiscal misto.

Já a Carta Política de 1946 manteve o sistema fiscal misto e ainda introduziu algumas novidades no sistema de transferências (art. 15, III, §§ 2º e 4º), determinando o repasse de 10% da receita do imposto de renda da União aos municípios e o compartilhamento de 60% da receita do imposto sobre combustíveis entre os estados, o distrito federal e os municípios. Ademais, a Emenda Constitucional nº. 05 de 1961, ao alterar o art. 15, §5º, da Constituição de 1946, aumentou para 15% a participação dos municípios sobre a receita da União proveniente do imposto sobre a renda.

Após foram feitas sucessivas alterações mediante a Emenda Constitucional n. 5, de 1961, a Emenda Constitucional n. 10, de 1964, e a Emenda Constitucional n. 18, de 1965, dando-se destaque a esta última Emenda, tendo em vista que reformulou as competências tributárias e a participação no produto da receita tributária. A principal mudança no sistema de transferências foi a criação dos Fundos de Participação, introduzindo no ordenamento jurídico brasileiro o sistema de participação indireta na arrecadação, cujos critérios foram estabelecidos com o

³⁵Mais informações, consultar: BARRERA e ROARELLI (1995, p. 130-132) e CONTI (2001, p. 61-65).

intuito de gerar a equalização fiscal entre as entidades federativas, tendo em vista que os critérios foram: o território, o tamanho da população e o inverso do PIB *per capita*.

A Constituição de 1967 introduziu apenas alterações nas percentagens das participações da receita tributária, mantendo a estrutura existente, e estabelecendo critérios para partilha, por exemplo, a superfície, a população, a produção e o consumo em relação às distribuições dos recursos provindos dos impostos sobre combustíveis e energia elétrica.

Assim, houve sucessivas modificações no período do regime militar centradas, basicamente, na percentagem da participação dos entes federados nos recursos tributários, promovendo uma centralização do poder fiscal na União.

A partir de 1984 surge um processo de redemocratização que culmina na Constituição Federal de 1988, a qual promoveu diversas mudanças no ordenamento jurídico brasileiro, no entanto em relação ao sistema das transferências intergovernamentais, houve a manutenção de grande parte da estrutura existente, alterando-se as percentagens de distribuição, no sentido de elevar a participação dos estados e dos municípios, o que caracterizou o seu aspecto cooperativo em contraposição à tendência centralizadora da Carta Política de 1966.

Desse modo, percebe-se que o sistema brasileiro atual de transferências intergovernamentais é pautado, sobretudo, na reforma de 1965 e foi ratificado na Constituição de 1967, não sofrendo mudanças profundas na Constituição de 1988.

Após a Constituição Federal de 1988, sobretudo, a partir de 2000, surgiram algumas Emendas Constitucionais, aumentando a percentagem do repasse, ampliando o financiamento de algumas políticas sociais específicas (a exemplo do FUNDEF para FUNDEB) e introduzindo novas partilhas de receitas tributárias (por exemplo, a CIDE sobre os combustíveis), ou seja, expandindo o sistema jurídico de transferências intergovernamentais, o que levou o aumento vertiginoso desta receita transferida na receita pública disponível das entidades subnacionais, especialmente, dos municípios.

Assim, podem-se destacar as alterações dos percentuais do FPE e do FPM mediante as E. C. n. 17, de 22/11/1997, E. C. n. 31, de 14/12/2000 e E. C. n. 55, de 20/09/2007³⁶, bem como, a partir de 2004, com o advento da Emenda Constitucional

³⁶ Cumpre informar que existem diversas propostas de emenda constitucional (PEC's) no Congresso Nacional para alterar a percentagem de repasse do FPM. Assim, tem-se a PEC n. 406 de 1999, em

n. 42, de 19.12.2003, foi alterado o art. 177, §4º, da atual Carta Política (com redação anterior dada por E. C. n. 33/2001 e regulada pela Lei n. 10.336/2001), garantido um repasse de 25% da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, chamada de CIDE combustíveis, aos estados e aos municípios, do qual 75% eram destinados aos estados e o distrito federal e 25% aos seus municípios. Em 04.05.2004 foi aprovada a Lei n. 10.866 que alterou a Lei 10.336/2001 e regulamentou a partilha da receita. Posteriormente, a E. C. n. 44, de 30.06.2004, alterou o percentual da CIDE para 29%, mantendo a partilha de 75% do montante para estados e distrito federal e 25% para os municípios, o que promoveu um considerável aumento da receita pública municipal. Cumpre dispor que a CIDE-combustíveis é uma modalidade de transferência obrigatória, com aspecto redistributivo livre para os municípios, pois se utilizam os mesmos critérios legais utilizados para o FPM.

Ademais, a mesma Emenda Constitucional n. 42/2003 permitiu que os municípios recebessem a totalidade e não apenas 50% do produto do Imposto Territorial Rural (ITR) desde que os mesmos optassem em realizar a fiscalização e a arrecadação do ITR sobre os imóveis rurais localizados em sua territorialidade, o que também elevou o volume desta receita transferida dos municípios brasileiros, chamada de cota-parte do ITR e classificada, nesta pesquisa, como uma transferência obrigatória livre devolutiva.

Acrescenta-se, ainda, que em 19.12.2006 o art. 60 do ADCT da Constituição Federal foi alterado pela Emenda Constitucional n. 53, a qual reformulou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cujos recursos são distribuídos entre os estados e seus municípios proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, qual seja, o ensino fundamental e o ensino médio, matriculados nas respectivas redes, e não somente do ensino fundamental como era no FUNDEF, conforme descrito no Quadro n. 04 desta pesquisa, o que também elevou o volume dessa modalidade de receita transferida aos municípios, classificada como uma transferência obrigatória

redistributiva seletiva, cujos recursos são condicionados à manutenção e desenvolvimento do ensino básico.

Em 2007, como dito, houve um aumento relevante do FPM mediante a alteração na Constituição Federal de 1988, no art.159, inciso I, pela Emenda Constitucional n. 55, de 20.09.2007, que passou a vigorar a partir de 1º de setembro de 2007, e acrescentou a alínea “d)” ao referido artigo, assim determinando: “um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano”. Logo, o Texto Constitucional a partir de 2007 assegurou aos municípios, além do repasse pela União dos 22,5% do produto do Imposto de Renda (IR) e do imposto de Produtos Industrializados (IPI) para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme art. 159, I, *b*, da CF/88, a receita transferida pela União concernente a 1% do produto dos mesmos impostos (IR e IPI) para o FPM, com base no art. 159, I, *d*, da CF/88, o que gerou o aumento desta receita pública, classificada como uma transferência redistributiva livre, nos moldes da doutrina exposta no próximo capítulo.

Tais mudanças normativas após a Constituição Federal de 1988 promoveram o aumento da participação das receitas das transferências intergovernamentais na receita pública disponível das entidades subnacionais, comportamento relatado no capítulo anterior.

Ademais, no atual sistema brasileiro de transferências intergovernamentais, vislumbra-se a existência de transferências intergovernamentais automáticas, diretas e indiretas, condicionadas e incondicionadas, nos arts. 157 a 159.

O sistema brasileiro de transferências intergovernamentais pode ser compreendido e as suas espécies distinguidas conforme diversos critérios, tais como: (i) a natureza das transferências; (ii) a aplicação da receita; (iii) a existência de contrapartida; e (v) as transferências como instrumentos de política fiscal federativa; conforme será explicitado adiante.

Impende esclarecer que não existem apenas as classificações acima mencionadas e abaixo detalhadas sobre o sistema brasileiro de transferências, havendo outras classificações das transferências na literatura pátria, todavia, optou-se em apresentar as mais conhecidas e consideradas relevantes para a presente pesquisa científica, sendo que para análise das receitas municipais do Pará se utilizará a classificação conforme a política fiscal federativa.

3.3.1 As transferências conforme o critério da natureza

Quanto à natureza, as transferências intergovernamentais podem ser “obrigatórias, automáticas, legais e constitucionais” ou “discricionárias, negociadas e voluntárias” (CONTI, 2004, p. 71). Prado (2001, p. 4-5) define essa classificação conforme o orçamento público cedente.³⁷

As transferências obrigatórias ou legais consistem no repasse de receitas entre esferas governamentais que possuem previsão na Constituição Federal ou em lei infraconstitucional. Como já estão previstas no Texto Constitucional e em leis específicas as receitas são automaticamente repassadas às entidades subnacionais especificadas, independentemente de qualquer autorização. Por exemplo, o Fundo de Participação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a Cota-parte do IPVA, a Cota-parte do ICMS etc.

Já as transferências discricionárias, negociadas ou voluntárias são aquelas cujo repasse da receita depende de decisão da autoridade, podendo ser modificadas conforme as circunstâncias, pois decorrem de negociações e acordos, de caráter excepcional, para subsidiar ações emergentes de curto prazo ou complementar e auxiliar as transferências legais ou estruturais. Tal tipo de transferência é mais sujeito à “barganha política”. São exemplos as transferências mediante convênios, contratos ou termos de adesão, tal como, a transferência para o Programa Nacional de Jovens (PROJOVEM).

³⁷ Com base em Gomes (2008), o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União classificam as transferências intergovernamentais segundo sua natureza normativa, assim, podem ser obrigatórias ou voluntárias. Nos termos da classificação por natureza normativa, são transferências obrigatórias as que são repassadas automaticamente ao ente federativo por previsão na Constituição ou na Lei. Assim, são transferências constitucionais: o FPE, FPM, cota-parte do ITR, cota-parte do IOF sobre o ouro, o FUNDEB e o FEX, conforme o Senado Federal. Já as transferências legais são regulamentadas por leis infraconstitucionais e são divididas, consoante o Senado Federal, em: (i) transferências automáticas, sem utilização de convênio ou qualquer forma de decisão por autoridades, a exemplo da transferência do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e (ii) transferências fundo a fundo, usadas em programas na área da saúde e da assistência social. Por fim, as transferências voluntárias cujo repasse de receita é realizado mediante acordo, convênio ou termo de adesão para cooperação, auxílio ou assistência financeira em campo social específico, no intuito de complementar uma política social específica.

3.3.1.1 Transferências obrigatórias

Como dito alhures, as transferências obrigatórias são as receitas transferidas entre as entidades federativas, de forma automática, sem necessidade de autorização de autoridades, por determinação na Constituição ou em leis infraconstitucionais, no intuito de promover a autonomia e a igualdade entre as unidades política do Estado Federativo brasileiro.

As transferências constitucionais estão previstas nos arts. 157 a 159 e outros da Constituição Federal de 1988 e visam assegurar a autonomia e a igualdade entre os entes políticos, atribuindo capacidade financeira semelhante entre os mesmos, bem como reduzir o desequilíbrio financeiro e incentivar o desenvolvimento equitativo entre os entes federativos (COSIO; MENDES; MIRANDA. 2008; DEL FIORENTINO, 2010).

Assim, tais transferências se caracterizam por: (i) estarem definidas na Constituição ou na lei, ou seja, a origem dos recursos, os coeficientes de recursos a serem distribuídos e os critérios de distribuição estão determinados na Carta Política e na lei; (ii) são repassadas de forma obrigatória ao governo beneficiário; e (iii) a transferência é automática, independente de decisão de alguma autoridade.

Por serem automáticas e legais, as transferências obrigatórias asseguram às entidades federativas um montante de recurso regular e previsível que passa a ser relevante na receita disponível dos mesmos, a qual é automática, independente de fatores políticos, logo, o seu repasse não está submetido ao “jogo político” entre os governantes, o que neste aspecto colabora com a autonomia política e financeira dos membros do Estado brasileiro.

As transferências obrigatórias possuem as características acima esposadas porque visam colaborar com o equilíbrio federativo do Brasil, atenuando as desigualdades de capacidade financeira entre os entes federativos e os impactos negativos decorrentes da mudança da política fiscal entre as entidades federativas, bem como devolvendo receita tributária que teve participação outro ente federativo.

Desse modo, Prado (2001) denomina as transferências obrigatórias de “estruturais”, visto que, em regra, são destinadas à redistribuição de recursos entre as entidades federativas e à execução de políticas setoriais. Assim, o núcleo do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais é composto pelas

transferências obrigatórias, as quais se destacam as com aspecto redistributivo e voltadas para políticas seletivas.

Ademais, as transferências obrigatórias constitucionais estão sujeitas ao regime previsto no art. 160, parágrafo único, da atual Carta Política:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União, os Estados de condicionarem a entrega de recursos: I- ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; II- ao cumprimento do disposto no art. 198, §2º, II e III. (BRASIL. CF/88).

Logo, nenhuma lei infraconstitucional pode gerar restrições ao repasse automático das receitas das transferências constitucionais aos entes subnacionais, às vezes nem mesmo à aplicação da receita, caracterizando-as como obrigatórias e incondicionais. Assim, a regra é que as transferências constitucionais não podem sofrer limitações ou condições para o seu repasse às esferas governamentais receptoras. Desse modo, já se manifestou o STF no Acórdão do RE n. 572.762/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 18/06/2008 (BRASIL. STF, 2014).

Todavia, o próprio Texto Constitucional prevê algumas exceções no parágrafo único do art. 160, permitindo que a União e os estados possam condicionar a entrega da receita transferida obrigatória e constitucional em duas hipóteses:

- (i) “ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias”; e
- (ii) ao cumprimento do disposto no art. 198, §2º, II e III” (aplicação obrigatória de recursos na área da saúde pela União, estados e municípios).

Assim, em que pese as transferências obrigatórias sejam automáticas, o repasse das mesmas pode ser bloqueado pelo ente político que compete repassar, conforme determina o art. 160, parágrafo único, da Carta Política de 1988, o qual foi incluído primeiramente pela E.C. n. 03, de 17 de março de 1993 e, posteriormente alterado pela E. C. n. 29, de 13 de setembro de 2000, no intuito de assegurar a responsabilidade fiscal dos entes federativos. Trata-se, portanto, de uma exceção em que a União e os estados podem bloquear o repasse da receita transferida no caso do governo beneficiário e suas autarquias estarem inadimplentes com os mesmos,

possuindo créditos não pagos, bem como não cumprirem a aplicação do limite mínimo de recursos na área da saúde (art. 198, §2º, CF/88 e Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012).

Alguns autores chegaram a mencionar que a E.C. n. 03/93 não poderia gerar essa exceção ao *caput* do art. 160, pois estaria interferindo no equilíbrio do pacto federativo pelo legislador constituinte, o que feriria cláusula pétrea (art. 60, §4º, CF/88), sendo aplicável, desse modo, somente às transferências voluntárias (CONTI, 2001, p. 119-124).

Todavia, o dispositivo constitucional tem a intenção clara de trazer uma exceção no parágrafo único à cláusula disposta no *caput* do art. 160 da Constituição. Ademais, o STJ manifestou-se pela legitimidade da E. C. 03/93 no MS n. 3847-8/DF, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, DJ 14.02.96, bem como o STF se manifestou pela legitimidade da referida Emenda Constitucional no Acórdão do MS n. 24.269-8, DJ 13/12/2002, Relator Min. Carlos Velloso. O STF também entende que tal bloqueio só pode ser aplicado a partir da vigência da E. C. n. 03/93, conforme precedente no Acórdão do AI 201548 AG-R, Relator Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ 08/05/1998.

Para que haja esse bloqueio, no caso de inadimplência com a União e os estados, o STF entende desnecessária a prévia constituição do crédito, conforme decisão do STF, Segunda Turma, no RE 509984 AGR/PR, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 28/02/2012.

Cumpra-se dispor que o bloqueio implica que o ente competente não utilize esse recurso, mas deposite em conta específica do ente político receptor, aguardando a sua adimplência para desbloquear para o seu uso, visto que a receita transferida é do ente beneficiário por determinação constitucional, sob pena de violar o pacto federativo (CONTI, 2001).

Logo, a retenção das transferências constitucionais é legítima, mas deve ser interpretada como uma exceção à regra, autorizando apenas nos dois casos de inadimplemento de crédito e de não aplicação do limite mínimo de recurso na área da saúde e a retenção não autoriza o ente repassador que utilize tal recurso, visto que não é de sua propriedade, logo, este deve depositar em conta bancária do ente beneficiário, a qual ficará retida ou bloqueada para uso até o momento do cumprimento das normas constitucionais.

3.3.1.1.1 Transferências obrigatórias conforme a participação direta ou indireta

As transferências constitucionais podem se classificadas em participação direta ou indireta (fundos), conforme Conti (2001), a qual elucida o trâmite do repasse da receita entre as entidades federativas e o nível de participação das mesmas na arrecadação do produto da receita tributária.

As transferências constitucionais com participação direta são aquelas receitas repassadas diretamente ao ente federativo receptor por decorrer imediatamente do Texto Constitucional; ou seja, o ente beneficiário tem participação ou uma pretensão direta sobre a arrecadação tributária de competência de outro ente federativo. Estão previstas, na maioria, nos arts. 157 a 158 da atual Constituição Federal. São exemplos: (i) a cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), em que 50% do produto do ITR, de competência da União, são repassados aos municípios onde estão situados os territórios rurais, cabendo a totalidade da receita do ITR se este for fiscalizado e cobrado pelo próprio município, nos termos do art. 158, II, CF/88; (ii) a cota-parte do IPVA, em que 50% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), de competência dos estados e do distrito federal, são repassados aos municípios cujos veículos são licenciados em seu território, nos termos do art. 158, III, CF/88; (iii) a cota-parte do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre o ouro enquanto ativo financeiro ou instrumento cambial, em que 70% do produto da arrecadação desse tributo, de competência da União, são repassados aos municípios de onde originaram a operação financeira e 30% são repassados aos estados onde estão localizados os municípios, com base no art. 153, §5º, incisos I e II, CF/88.

Como visto, em regra, são transferências devolutivas decorrentes do produto da receita tributária e repassadas em face da participação direta do ente político beneficiário em algum elemento do fato jurídico tributário previsto em lei.

Já as transferências constitucionais com participação indireta são aquelas receitas repassadas por intermédio de um Fundo Especial, para depois serem distribuídos aos governantes receptores. Estão previstas no art. 159 e outros da Constituição Federal.

Assim, os entes políticos beneficiários possuem participação indireta no produto da receita tributária, visto que, primeiramente, será repassado ao Fundo e posteriormente é repassado ao ente federativo beneficiário, conforme os critérios

estabelecidos na lei. São exemplos: (i) o FPE, em que 21,5% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) de competência da União são repassados ao Fundo de Participação dos estados e do distrito federal, para depois serem distribuídos entre os mesmos, nos termos do art. 159, I, a, CF/88; (ii) o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em que 22,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI são repassados ao Fundo de Participação dos municípios, para posteriormente serem distribuídos para os mesmos, segundo art. 159, I, b, CF/88; entre outros.

Em regra, no Brasil, as transferências constitucionais obrigatórias com participação indireta, cuja formação ocorre em Fundos, possuem caráter redistributivo, a exemplo do FPE e do FPM, ou redistributivo seletivo, são exemplos: o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Norte(FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), o Fundo Nacional de Saúde (FNS), o Fundo Nacional de Assistência Social (FNASS), e o Fundo de Desenvolvimento Nacional de Ensino Básico (FUNDEB). Mas há também o Fundo de Compensação de Exportações (FEX), também denominado de cota-parte do IPI exportação, que possui aspecto compensatório.

Em regra, as transferências obrigatórias por Fundos são compostas por recursos tributários, a título exemplificativo, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto de Produtos Industrializados (IPI) compõem os seguintes Fundos, conforme Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Fundos e o IR e o IPI

FUNDOS	IR	IPI	FUNDAMENTO NA CF/88
FPE	21,5% dos 48%	21,5% dos 48%	Art. 159, I, a
FPM	22,5% dos 48%	22,5% dos 48%	Art. 159, I, b
FNE	1,8% dos 3%	1,8% dos 3%	Art. 159, I, c
FNO	0,6% dos 3%	0,6% dos 3%	Art. 159, I, c
FCO	0,6% dos 3%	0,6% dos 3%	Art. 159, I, c
FEX	-	10,0% (distribuído aos estados e distrito federal proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados)	Art. 159, II

Fonte: Elaborado pela autora.

Há uma diversidade de Fundos Especiais previsto expressamente no Texto Constitucional de 1988 ou em leis infraconstitucionais. Em tópico posterior será analisado mais detalhadamente o regime jurídico dos Fundos Especiais.

3.3.1.1.2 Os fundos especiais e o seu regime jurídico

Os Fundos são reservas de receitas públicas para aplicação em algumas finalidades sociais específicas (ações ou programas sociais), determinadas na Constituição Federal (complementada por lei) ou em lei infraconstitucional específica. São exemplos: o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Norte (FNO), o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FCO), o Fundo de Participação do Estado e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação de Municípios (FPM), o Fundo de Exportações (FEX), o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB), o Fundo Nacional de Saúde (FNS), o Fundo Nacional de Assistência Social (FNASS) e o Fundo do Distrito Federal (FDF).

Neste sentido, Conti (2001), define Fundo como “sendo um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos”.

Oliveira (2008, p. 283-284) dispõe, com base em Balthazar, que o conceito de fundo, na Carta Política de 1988, pode significar (i) um “fundo de destinação”, em que há afetação da para aplicação em determinada finalidade, que tem fundamento no art. 165, §9º, CF/88; e (ii) um “fundo de participação” que consiste em uma reserva de recursos de origem tributária para distribuição entre os entes federativos.

Segundo o art. 71, da Lei n 4.320/64: "Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação".

Logo, são elementos fundamentais: (i) a reserva de receitas públicas mediante repasse por uma entidade federativa, que pode estar prevista na Lei ou na Constituição Federal de 1988; (ii) essa reserva deve ter uma finalidade social específica, visando atender uma certa política social, também definida em lei ou na Constituição Federal de 1988; (iii) a afetação ou vinculação desta receita pública a sua finalidade, conforme critérios descritos na lei.

Neste sentido, Oliveira (2008, p. 284) aduz que o Fundo Especial exige:

[...] a) receitas especificadas, isto é, a Constituição – ou a lei – deve mencionar, expressamente, quais receitas são atribuídas à formação de um Fundo; b) deve a mesma lei vincular as receitas a

determinada finalidade, ou seja, a programas instituídos pela norma, de interesse da Administração Pública; e c) normas peculiares. Pode a lei dispor sobre a maneira pela qual serão empregados os recursos.

Os Fundos não são um ente personificado, mas são dotados de personalidade judiciária ou capacidade postulatória, podendo figurar em uma relação jurídica-processual, segundo Conti (2001, p. 78). Logo, devem estar vinculados a um órgão específico do Poder Executivo para que possam ser administrados e suas operações serem responsabilidade do mesmo.

O art. 165, §9º, inciso II, da CF/88 determina que compete à Lei Complementar “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”. Assim, foi recepcionada a Lei n. 4.320/64, que regulamenta as finanças públicas e, especialmente, os fundos especiais (arts. 71 a 74), com *status* de Lei Complementar com o advento da atual Constituição, conforme entendimento do STF na ADI n. 1.726, apesar de originariamente ser uma Lei Ordinária.

Ademais, cumpre dispor que os estados e o distrito federal também podem regulamentar seus fundos mediante Lei Complementar, visto que, nos termos do art. 24, §4º, da atual Carta Política, a competência para legislar o direito financeiro é concorrente, logo, cabe à União instituir as normas gerais e aos estados e distrito federal as normas suplementares, todavia, se a União não editar normas gerais, compete aos estados e distrito federal estabelecer as normas gerais, caso sobrevenham normas gerais da União, suspendem as que colidirem e permanecem as normas estaduais que não contrariarem as normas da União. Desse modo, os estados e o distrito federal podem legislar sobre normas do direito financeiro, inclusive, os fundos.

Impende expor que a Lei n. 4.320/64 regulamenta o regime jurídico dos Fundos, ao dispor que: (i) que a aplicação da receita do Fundo deve ocorrer por dotação na Lei Orçamentária ou em créditos adicionais (art. 72); (ii) o saldo positivo do Fundo apurado em balanço deve ser transferido para o exercício seguinte a crédito do mesmo Fundo, salvo disposição contrária em lei (art. 73); e (iii) a lei que instituir o Fundo poderá também versar sobre normas de controle, prestação e tomada de contas, sem dispensar a competência constitucional de controle do Tribunal de Contas (art. 74) e outros órgãos de controle, como o Poder Legislativo, o

Ministério Público de Contas, o Poder Judiciário e o controle social mediante denúncia da sociedade nos referidos órgãos.

Logo, a Lei n. 4.320/64 traz algumas limitações para uso da receita pública do Fundo, no intuito de assegurar o interesse público, desta forma, assim como as demais receitas públicas (exceto as receitas extraorçamentárias mencionadas no art. 3º., parágrafo único) devem estar previstas nas leis orçamentárias ou nos créditos adicionais para que sejam utilizadas.³⁸

O saldo positivo deve ser revertido à finalidade prevista na Lei, sendo transferido a crédito do Fundo para o exercício seguinte, já que tem como objetivo fortalecer uma política social específica e assegura o interesse público.

Por fim, a Lei do Fundo pode estabelecer regras de prestação de contas e de controle do uso da receita pública, não eximindo os atributos assegurados a outros órgãos pela Constituição Federal de 1988 e leis específicas.

Há várias modalidades de Fundos, conforme a sua composição, assim, existem Fundos que são compostos por transferências obrigatórias, por exemplo, o FPM, o FNO e o FUNDEB; bem como Fundos compostos por transferências voluntárias, mediante acordos ou convênios entre os entes federativos.

Em relação aos Fundos compostos pelas transferências obrigatórias, dispostos no art. 159, da Carta Política de 1988, compete à Lei Complementar estabelecer as normas de entrega dos recursos, especialmente sobre os critérios de rateio, os quais devem ter como objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios, nos termos do art. 161, II, da Constituição vigente; bem como

³⁸Os créditos adicionais são autorizações de despesas públicas, não computadas na Lei do Orçamento, os quais podem ser classificados em: suplementares, especiais e extraordinários. Os créditos suplementares visam complementar ou reforçar uma despesa em um programa ou ação já prevista na Lei do Orçamento; os créditos especiais criam novas despesas públicas, em programas e ações não previstas na Lei do Orçamento; e os créditos extraordinários são usados nos casos de despesas públicas de caráter urgente e imprevisível, todavia, tais aspectos possuem densidade normativa constitucional, sendo apenas os casos de guerra, calamidade pública ou comoção interna, conforme art. 167, §3º, da atual Carta Política e entendimento do Supremo Tribunal Federal no Acórdão da ADI n. 4048/2008 e n. 4049/2008.

A Lei n. 4.320/64, assim dispõe sobre créditos adicionais: Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

dispor sobre o acompanhamento do cálculo das quotas e da liberação das participações pelos entes políticos beneficiários.

Outrossim, conforme art. 161, parágrafo único, do Texto Constitucional, compete ao Tribunal de Contas da União realizar o cálculo das quotas referentes ao Fundos (FPE, FPM, FNO, FNE, FCO e FEX). Cumpre destacar que tal competência é exclusiva do Tribunal de Contas da União (TCU), não sendo extensiva aos demais Tribunais de Contas dos estados (TCE) e dos municípios (TCM). Assim, cabe ao TCU realizar o cálculo das quotas dos Fundos e fiscalizar o repasse dos recursos aos entes federativos beneficiários, todavia a fiscalização da aplicação dos recursos será do Tribunal de Contas vinculado aos entes federativos receptores. Todavia, o Plenário do TCU em decisão n. 506/1997 decidiu que os recursos do SUS repassados aos estados, distrito federal e municípios constituem recursos federais e por ter origem federal estão sujeitos à fiscalização do TCU as ações e serviços públicos da saúde estaduais e municipais pagos com os recursos repassados pela União, seja mediante convênio (transferência voluntária), seja por determinação de um instrumento legal (transferências obrigatória) (LIMA, 2011, p. 53-54).

Por fim, os Fundos podem ter suas receitas condicionadas, ou seja, vinculadas a um campo social específico, o que é a maioria dos casos, bem como pode ser incondicionado, em que a receita é livre para ser utilizada pelo ente federativo receptor, a exemplo do FPE e do FPM.

3.3.1.1.3 A renúncia fiscal e a participação direta e indireta na partilha da receita tributária

É importante saber se a receita tributária que compõe as transferências intergovernamentais e os fundos constitucionais pode oscilar, de acordo com a política de renúncia fiscal do órgão que possui a competência tributária.

Cumpre dispor que, segundo o art. 14 da LRF, a renúncia fiscal compreende:

[...]§1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado.

Em regra, o que se percebe é que a partilha da receita tributária, seja direta ou indireta, oscila de acordo com o volume de arrecadação do tributo, bem como com a política de renúncia fiscal do ente político que possui a competência tributária.

Por exemplo, o FPE e o FPM são fundos constitucionais compostos por receitas tributárias de competência da União, assim, 21,5% do IPI e do IR são repassados pela União para compor o FPE, da mesma forma, 22,5% do IPI e do IR são repassados pela União para compor o FPM. Assim, de acordo com a política de renúncia fiscal da União que, em regra, envolve a redução do IPI, pode gerar, por consequência, uma redução na composição de tais fundos.

Diante do exposto, cumpre saber se seria legítimo o ente político receptor alegar violação ao pacto federativo quando ocorrem reduções nas receitas transferidas e nos fundos constitucionais?

Tal celeuma foi intensificada quando o STF em 2008 proibiu o estado de Santa Catarina de fazer incentivos fiscais com o ICMS porque parte do imposto arrecadado faz parte da cota-parte do ICMS pertence aos municípios, segundo Acórdão no RE n. 572.762, o qual obteve repercussão geral reconhecida e foi julgado pelo Tribunal Pleno do STF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 18.06.2008, no sentido de que o repasse da cota-parte do ICMS dos municípios, uma espécie de transferência constitucional obrigatória de participação direta dos municípios, não poderia se sujeitar à política de incentivo fiscal do estado, por ser considerado como uma forma de limitação indevida sobre a partilha da receita delimitada no Texto Constitucional de 1988 (BRASIL. STF, 2014).

Em que pese o STF tenha se posicionado no sentido de que o incentivo fiscal realizado por um ente político não pode interferir no volume de receita transferida de participação direta ou indireta das unidades federativas receptoras, sob pena de interferir no sistema de partilha determinado constitucionalmente, a questão não é pacífica, pois o governo federal tem entendimento de que os tributos de sua competência podem ser objeto de renúncia fiscal, não havendo limites para tal faculdade, visto que as mesmas ocorrem para assegurar políticas socioeconômicas emergenciais.³⁹

³⁹ O entendimento foi pacificado na Primeira Turma e na Segunda Turma do STF, nos Acórdãos do AI 654845 ED/SC (Primeira Turma) e do RE 535.135 AgR/SC (Segunda Turma), publicados, respectivamente, no DJ em 16.08.2011 e 26.02.2013 (BRASIL. STF, 2014). Assim, com base em decisões do STF em 2013, restou consignado que a renúncia fiscal não pode interferir no volume da receita transferida determinada constitucionalmente, por violar o federalismo fiscal, cláusula pétrea,

Tanto é verdade que, recentemente, em 2013, o Congresso Nacional ao discutir o Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) n. 240/2013 que apresentava uma proposta de atualização do FPE, foi alvo de três (03) emendas pela Câmara dos Deputados, e uma delas, a primeira emenda, aprovada por 55 votos a 01, os deputados inseriram no Projeto um dispositivo impedindo que as desonerações relativas ao IR e o IPI, concedidas pelo governo federal, para estimular determinados setores socioeconômicos, reduzam os repasses do FPE.

Todavia, em 27 de junho de 2013 o PLS 240/2013 foi remetido à sanção ou veto presidencial, e em julho do mesmo ano a Presidente da República deu veto parcial (n. 25, de 2013), logo, parte do PLS 240/2013 foi vetado e a outra parte obteve a sanção, resultando na promulgação da Lei Complementar n. 143, em 17 de julho de 2013, publicado no DOU em 18 de julho de 2013; e a parte vetada do texto do PLS 240/2013 diz respeito ao dispositivo inserido pela aprovação da emenda parlamentar n. 01 que impede que as desonerações relativas ao IR e IPI atinjam o valor da receita sujeita ao repasse a título de FPE. Nas razões do veto, a Presidente da República esclarece que o dispositivo viola os arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal de 1988 que destinam o produto da arrecadação dos referidos impostos da União aos estados, ao distrito federal e aos municípios, bem como tal dispositivo reduziria o impacto das medidas tomadas pelo governo federal para estimular a economia (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2013).

Em 21 de agosto de 2013 foi divulgada a votação sobre o veto presidencial referente ao dispositivo da PLS 240/ 2013 que retira do cálculo do repasse a estados e municípios as desonerações concedidas pela União sobre o IR e o IPI; para que o veto fosse derrubado eram necessários os votos contrários de ao menos 41 senadores e de 257 de deputados. Entretanto, o veto foi rejeitado por 38 senadores e 228 deputados, assim, não há proibição legal para que eventuais desonerações concedidas pelo governo federal sobre o IPI e o IR não interfiram no volume de repasse do FPE. Atualmente, a Mesa da Câmara dos Deputados designou uma

conforme, art. 60, §4º, da CF/88. O STF manteve o mesmo posicionamento em relação aos Fundos Constitucionais, uma espécie de transferência intergovernamental constitucional obrigatória com participação indireta, segundo corrobora a decisão no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 607100 AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 18.09.2012, a qual decidiu ilegítima a diminuição do recurso do FPM em face de contribuições para o Programa de Integração Nacional (PIN) e para o Programa de Redistribuição de Terras e de estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), conforme precedentes no RE 572.762-Rg, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 05.09.2008. A decisão do STF sobre os Fundos Constitucionais foi reiterada em 2013, consoante comprovam os Acórdãos em RE n. 656.781 AgR/SE e RE 695421 AgR/AL (BRASIL. STF, 2014).

Comissão Mista incumbida de relatar o veto parcial ao PLS n. 240/2013 – Complementar.

Logo, na prática, as renúncias de receitas tributárias vêm interferindo no volume das transferências intergovernamentais, entretanto, o STF vem declarando a inconstitucionalidade de tal procedimento por violação ao sistema da partilha do produto da receita tributária, determinados nos arts. 157 a 159 da Carta Política de 1988.

3.3.1.2 Transferências voluntárias

As transferências voluntárias são as receitas transferidas entre as entidades federativas de forma espontânea em razão de acordos realizados entre as mesmas, formalizados em convênios, contratos ou termos de adesão, no intuito de fortalecer determinadas políticas sociais.

Neste sentido, o art. 25, da Lei Complementar n° 101/2000 (LRF), define as transferências voluntárias como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorre de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Assim, destacam-se as seguintes características das transferências voluntárias no Brasil: (i) são discricionárias, sendo fruto de negociações entre as entidades federativas; (ii) não decorrem de determinações na Constituição ou em leis infraconstitucionais específicas; (iii) são receitas públicas correntes ou de capital, previstas nas leis orçamentárias do ente governamental promotor; e (iv) visam a cooperação, o auxílio ou a assistências financeira em políticas sociais locais.

Nestes termos, Prado (2001) dispõe que as transferências voluntárias, também chamadas de transferências negociadas ou discricionárias, são receitas transferidas resultantes de negociações entre autoridades centrais e governos subnacionais e seus representantes parlamentares, constantes em processo orçamentário anual, sem qualquer relação com as transferências legais; e servem para complementar ou auxiliar as transferências legais que são consideradas estruturais, assim, “assumem um papel suplementar e de ajustamento emergencial e de curto prazo”, por terem, maior flexibilidade para lidar com essas situações excepcionais.

As transferências voluntárias comuns no sistema brasileiro, sobretudo, a partir da década de 90, são as voltadas para auxiliar a construção de habitações populares, de açudes, poços artesianos, trechos rodoviários, bem como para complementar outras ações ou programas sociais locais, em especial, nas áreas da saúde, da educação e da assistência social.

Em 2000, as transferências voluntárias serviram para ampliar a oferta de bens e serviços nas áreas sociais acima mencionadas, pois os principais Programas subsidiados com transferências voluntárias da União para os entes subnacionais foram: (i) Aceleração de Aprendizagem; (ii) Segurança do Cidadão, (iii) Qualidade e Eficiência do SUS; (iv) Escola de Qualidade para Todos; (v) Prevenção e Controle de Doenças Transmissíveis; (vi) Desenvolvimento do Ensino Médio; (vii) Saúde Família; (viii) Erradicação do Trabalho Infantil, segundo Lima (2003).

Prado (2001, p. 10) também denomina as transferências voluntárias de “participação orçamentária intergovernamental”, pois são receitas orçamentárias repassadas, em regra, por governo central aos governos subnacionais ou dos estados para os municípios e que possuem o caráter discricionário e, na maioria das vezes, vinculado, desta forma, não ampliam diretamente a receita disponível dos governos subnacionais, mas aumentam sua oferta de bens e serviços específicos determinados no acordo, consubstanciado em convênio, contrato ou termo de adesão. Assim dispõe o referido autor:

[...] A pergunta relevante é se pode haver motivos para que uma dada parcela dos recursos a serem transferidos do gov. central para GSN e dos governos intermediários para municípios, seja reservada para esta forma de repasse, quer dizer, não seja submetida ao sistema legal de partilha, mas seja passível de alocação nos limites do ciclo orçamentário destes governos. Chamaremos isto **participação orçamentária intergovernamental**. Estes são fluxos de recursos que, por definição e natureza, são discricionárias e, necessariamente, condicionados ou vinculados: os orçamentos superiores transferem recursos para obras e finalidades específicas (convênios) sendo portanto aportes que não ampliam diretamente os recursos disponíveis para serem orçados no GSN, como ocorre com as transferências livres. (PRADO, 2001, p. 10, grifos do autor).

Assim, em que pese as transferências voluntárias possam ser utilizadas para cooperação horizontal, o que ocorre no Brasil é que são mais comuns na cooperação vertical, conforme ressaltado acima.

As transferências voluntárias, em regra, buscam o maior controle do ente promotor sobre a realização do gasto social pelo ente beneficiário e, por conseguinte, a garantia da responsabilidade fiscal e a eficiência da gestão pelo ente político receptor da receita transferida, bem como visam promover a internalização de externalidades por outras entidades federativas. Assim, em regra, são condicionadas e exigem contrapartida financeira para alcançarem os resultados acima mencionados (COSIO, MENDES, MIRANDA, 2008).

As transferências voluntárias são determinadas em negociações formalizadas, em regra, mediante três instrumentos: (i) Convênio, o qual o recurso é repassado diretamente do governo promotor ao governo receptor; (ii) Termo de Adesão, cujo recurso também é repassado automaticamente ao governo beneficiário; e (iii) Contrato de Repasse, cujo recurso é intermediado por uma instituição financeira oficial (DEL FIORENTINO, 2010, p. 101).

Ademais, as transferências voluntárias precisam de dotação orçamentária e não podem ser instituídas pelos governos federal e estaduais e suas instituições financeiras para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista dos estados, do distrito federal e dos municípios, com fundamento no art. 25, §1º, I, III, da LRF e o art. 167, X, da CF/88.

Por fim, o ente político beneficiário da transferência voluntária somente pode recebê-la se comprovar (art. 25, §1º, IV, *a a d*, LRF) : (i) que não possui atraso no pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos perante o ente político transferidor, bem como prestou contas dos recursos anteriormente recebidos pelo mesmo; (ii) vem cumprindo as determinações constitucionais para aplicação mínima de recursos nas áreas da saúde (art. 198, §2º, CF/88) e da educação (art. 212, CF/88); (iii) vem cumprindo os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal, previstas na LRF; e (iv) e deve ter previsão orçamentária para a contrapartida financeira por parte do ente político receptor.⁴⁰

⁴⁰ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), LC n. 101/00, em diversos artigos, aplica como sanção em face do descumprimento de suas normas a suspensão do repasse das transferências voluntárias, a exemplo do descumprimento da adoção do procedimento para a geração de despesa e a despesa de caráter continuado (arts. 15 a 17, da LRF). Trata-se de uma sanção institucional de natureza político-administrativa, a qual não se confunde com a sanção de natureza penal. Assim, os entes governamentais que não publicarem até 30 dias após o encerramento de cada bimestre o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) previsto no art. 165, §3º, CF e regulamentado nos arts. 52 e 53 da LRF ou não publicarem até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) disciplinado nos arts. 54 e 55 da LRF, não poderão receber as

3.3.2 Transferências conforme o critério de aplicação da receita

Segundo o critério da aplicação da receita transferida pelo ente federativo receptor, as transferências podem ser: condicionadas ou incondicionadas. Esta classificação também é chamada por Prado (2001, p. 4-5) conforme o orçamento receptor, as quais podem ser tipificadas como livres ou condicionadas.

3.3.2.1 Transferências livres ou incondicionadas

As transferências livres ou incondicionadas consistem em repasses de receitas entre esferas governamentais sem quaisquer condicionalidades de aplicação dos recursos, podendo ser alocado livremente no processo orçamentário local. Assim, atribui ampla autonomia política para realização do gasto pelo ente federativo. São exemplos o Fundo de Participação dos estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

As transferências obrigatórias e incondicionadas (livres) predominam no país e possuem características positivas, visto que promovem a autonomia e a independência dos governos subnacionais, os quais possuem a liberdade de aplicar o recurso na política que entender necessária localmente, bem como prescindem de qualquer “barganha política” para conseguir o recurso. Todavia, em regra, podem não contribuir com a responsabilidade fiscal e a gestão eficiente, já que os entes políticos receptores possuem ampla liberdade para aplicação desta receita transferida (COSIO; MENDES; MIRANDA, 2008, p. 7-8).

transferências voluntárias. Da mesma forma, o art. 11, parágrafo único da LRF estabelece que todos os entes federativos devam exercer plenamente a sua competência tributária e especialmente em relação aos impostos, caso não instituíam todos de sua competência, será vedada a realização de transferências voluntárias. Tal dispositivo é questionado pela doutrina pátria por violar o equilíbrio federativo, visto que a competência tributária foi atribuída pelo legislador constituinte em caráter facultativo, ou seja, como uma faculdade ou aptidão ofertada aos entes governamentais para instituírem determinados tributos, assim, sendo inconstitucional uma Lei Complementar, a LRF, obrigar um ente político instituir um tributo, por contrariar entendimento proveniente do Texto Constitucional. Assim, na ADI n. 2238-5 MC/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 09.08.2007, chegou a ser questionada a inconstitucionalidade do art. 11, parágrafo único, da LRF, por violar o art. 160 da Constituição Federal, mas o Egrégio Tribunal entendeu pela constitucionalidade do dispositivo, por não ser incompatível com a referida norma constitucional (BRASIL. STF, 2014). Outrossim, se o ente governamental ultrapassar o limite total para despesa pública, previsto no art. 23 da LRF também sofrerá a sanção administrativa de ser impedido de negociar transferências voluntárias. Entretanto, o art. 25, §3º da LRF destaca que a sanção de suspensão de transferência voluntária não pode abranger as transferências voluntárias destinadas às áreas da educação, da saúde e da assistência social, conforme já referendado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Acórdão em RMS 21610/PR, publicado em DJ 16/02/2009.

3.3.2.2 Transferências vinculadas ou condicionadas

As transferências condicionadas são repasses de receitas entre as esferas governamentais condicionadas à aplicação em um programa ou uma política social específica. Por exemplo, o FNS vinculado ao SUS e o FUNDEB. Esse tipo de transferência vem crescendo e consiste em uma forma da União controlar a aplicação do recurso a uma política social específica. Logo, os entes subnacionais que recebem essas transferências restringem a sua autonomia no campo da decisão política sobre a aplicação do recurso, ou seja, ficam limitados aos gastos sociais previstos na política social delimitada pelo governo que repassa a receita. Essas transferências se dividem em obrigatórias, a exemplo do FNS e do FUNDEB, e voluntárias, como a receita transferida do PROJOVEM, e podem exigir contrapartida ou não de recursos financeiros.

3.3.3 Transferências segundo o critério de contrapartida

As doutrinas pátria e estrangeira também classificam as transferências conforme a exigência de contrapartida ou não de recursos financeiros. Assim, são chamadas de transferências com contrapartida (*matching grants*) ou sem contrapartida (*block grants*).

3.3.3.1 Transferências com contrapartida

As transferências com contrapartida não são comuns no Brasil e, em regra, se apresentam nas transferências voluntárias, as quais complementam uma política social específica já financiada por uma transferência obrigatória. Elas exigem que o ente político receptor colabore com o depósito de recurso financeiro para compô-la.

Cosio, Mendes e Miranda (2008) ensinam que consiste em “um mecanismo de transferência no qual às contribuições realizadas pelo governo doador devem corresponder aportes do governo receptor em uma proporção preestabelecida”. Logo, elas servem como instrumento para internalização de externalidades por outras esferas governamentais, pois reduzem o custo dos governos promotores de um bem ou serviço público que gera repercussão em outras entidades federativas beneficiadas que por contrapartida passam a colaborar financeiramente. Assim,

como o ente receptor contribui financeiramente para receber a receita transferida por outro ente federativo, em regra, a União, tal participação financeira gera uma elevação no grau de responsabilidade na execução do gasto social pelo ente receptor.

3.3.3.2 Transferências sem contrapartida

Já as transferências sem contrapartida são realizadas sem exigência de contrapartida financeira por parte dos governos receptores da receita transferida.

Segundo Cosio, Mendes e Miranda (2008), as transferências sem contrapartida, em regra, “implica menor comprometimento dos governos locais, o que pode contribuir para o aumento do grau de liberdade destes”, ou seja, reforça a autonomia política local, por outro lado, “tendem a possuir baixo grau de *accountability*”, ou seja, reduz a responsabilidade na realização do gasto social, pois pode levar a uma ausência de compromisso pelos entes políticos receptores. Tais autores também ponderam que essas transferências, ainda, possuem um aspecto positivo, qual seja, a redistribuição da receita entre os entes federativos com capacidades financeiras diferenciadas, pois todos os entes políticos podem receber a receita transferida os que possuem baixa a alta capacidade financeira, bem como a “flexibilidade também tende a ser maior”, diante da facilidade para aquisição do recurso.

3.3.4 Transferências conforme o critério de instrumentos de política fiscal federativa

Nesta pesquisa científica se adotará a classificação segundo a política fiscal federativa, visto que é a que mais colabora para avaliar o fator da equalização fiscal. Assim, podem ser identificadas quatro espécies de transferências: devolutivas, compensatórias, redistributivas e redistributivas seletivas (PRADO, 2001; CAVALCANTI; PRADO; QUADROS, 2003).

Prado (2001) desenvolveu essa taxonomia para classificação de espécies de transferências fiscais para Estados Federativos, destacando atributos ou elementos essenciais em uma Federação, tal como, assegurar a autonomia e a igualdade política entre as entidades federativas. Assim, esta classificação estabelece quatro aspectos ou atributos relevantes em uma política fiscal federativa: (i) equalização

fiscal, (ii) viabilização de políticas setoriais e (iii) partilha de receita por ordem técnico-tributária de compensação ou devolução de recursos.

Assim, no sistema jurídico brasileiro pode-se encontrar as seguintes transferências intergovernamentais: (i) devolutivas; (ii) compensatórias; (iii) redistributivas; e (iv) redistributivas seletivas, a seguir detalhadas.

3.3.4.1 Transferências devolutivas

As transferências devolutivas consistem no repasse de uma receita tributária de uma esfera governamental a outra cujo fato jurídico tributário ocorreu no seu espaço territorial, no intuito de ajustar verticalmente a capacidade fiscal.

Segundo Prado, Quadros e Cavalcanti (2003), os entes federativos que repassam os recursos são apenas arrecadadores de uma receita tributária que possui participação direta de outro ente político, sem condicionalidades.

Por exemplo, o salário-educação, a cota-parte do ICMS (os 75% desta receita, os quais são distribuídos conforme o valor adicionado; já no que concerne aos 25% desta receita, tendo em vista que são distribuídos entre os municípios conforme critérios determinados em lei estadual e, alguns estados, como o Pará, adotam critérios redistributivos, classificam-se como transferências redistributivas), a cota-parte do IOF ouro, a cota-parte do ITR, a cota-parte do IPVA repassados entre as entidades federativas.

3.3.4.2 Transferências compensatórias

As transferências compensatórias consistem nas receitas transferidas a título de compensação, que visam evitar impactos financeiros negativos em algumas entidades federativas quando ocorrem mudanças no sistema tributário ou compensar financeiramente quando há exploração de recursos minerais e de hidrelétricas, de propriedade da União, mas dentro de territórios de entidades subnacionais.

Assim, são transferências compensatórias, as quais visam reduzir impacto financeiro negativo decorrente do modelo tributário: (i) o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados que surgiu com o advento da Constituição de 1988, a qual iniciou o processo de desoneração fiscal sobre os

produtos industrializados; e (ii) a transferência da Lei Complementar. 87 (Lei Kandir); ambas decorrentes da necessidade de repassar receita para os estados como forma de compensar a perda do ICMS, em face da instituição de imunidade deste imposto sobre os produtos industrializados destinados ao exterior (art. 159, III, da Constituição Federal) e da isenção determinada na Lei Kandir (LC n. 87/96) que desonera o ICMS sobre os produtos primários e semielaborados destinados à exportação.

Nessa categoria, também compreende as compensações financeiras a título de participação de receita patrimonial da União haja vista a exploração de recursos minerais e de hidrelétricas dentro do território de outro ente federativo, as quais estão previstas no art. 20, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

Como dito alhures, defende-se que a receita proveniente da Compensação Financeira sobre a Exploração dos Recursos Minerais (CFEM), assim como das demais compensações financeiras, tais como, a Cota-Parte dos Royalties do Petróleo e a Compensação Financeira dos Recursos Hídricos, caracteriza-se como “receita transferida” quando ingressa aos cofres públicos dos municípios, estados e distrito federal. Todavia, para a União a receita é enquadrada como receita patrimonial, haja vista se tratar de bens de propriedade da União, conforme mandamento constitucional.

3.3.4.3 Transferências redistributivas

As transferências redistributivas são repasses de receitas que não guardam relação com as bases tributárias da jurisdição da entidade federativa receptora, nem com a compensação decorrente da exploração do patrimônio do Estado, obtendo caráter de suplementação orçamentária pautada em critérios, tais como, o tamanho populacional, a receita per capita e o tamanho territorial, e possuem a finalidade de reduzir as disparidades inter-regionais. Segundo Prado (2001, p. 4), transferência redistributiva é toda “transferência que entrega para governos de nível inferior receitas que ele não teria como arrecadar dado o sistema tributário vigente”, bem como dispõe que são “os únicos fluxos que tem possibilidade de reduzir as desigualdades inter-regionais em capacidade fiscal de gasto”. São exemplos: (i) o Fundo de Participação dos estados e do distrito federal; (ii) o Fundo de Participação

dos municípios; (iii) a cota-parte do ICMS (25% regulamentados pela lei estadual, a qual, em alguns estados possuem critérios redistributivos, como o estado do Pará).

3.3.4.4 Transferências redistributivas seletivas

Por fim, há uma quarta espécie que são as transferências redistributivas para viabilização de políticas setoriais ou seletivas, as quais consistem em repasses de receitas para os estados, municípios ou distrito federal para subsidiar políticas ou programas de gasto específicos que assumem caráter nacional e exigem gestão centralizada dos recursos em face da sua natureza ou por opção política, ainda que o gasto possa ser descentralizado. Logo, como diz Prado (2001, p. 4), esse tipo de transferência se caracteriza “por ser setorial ou funcionalmente seletiva, ou seja, por destinar-se a determinados objetivos definidos pelos governos de níveis superiores ou a eles atribuídos no pacto federativo”. São exemplos: (i) a transferência do Fundo Nacional de Saúde (FNS) vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), cujos recursos são condicionados a política de saúde pública municipal; (ii) a transferência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB); (iii) a transferência do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Também se compreende como uma espécie de transferência intergovernamental redistributiva seletiva os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), haja vista ser uma “receita transferida” da União para os estados das regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, visando à atenuação da histórica desigualdade socioeconômica dessas regiões em relação às regiões do Sul e Sudeste mediante o fomento da economia local.

Cumprido ressaltar que alguns autores defendem que os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) não são transferências intergovernamentais, visto que são recursos distribuídos para o financiamento do setor produtivo por órgão competente. Todavia, Conti (2001) defende este tipo de receita como transferência intergovernamental mista, pois o procedimento do FNO, do FNE e do FCO possui uma primeira fase cuja transferência é intergovernamental e compulsória por determinação do art. 159, I, c, da Constituição da República, entre a União e as regiões, e uma segunda fase consistente na distribuição da receita localmente, a qual é realizada com base em

programas de financiamento ao setor produtivo a serem previamente analisados e aprovados pelo órgão competente.

Nesta pesquisa científica, acredita-se que os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO) são espécies de transferências intergovernamentais com perfil redistributivo seletivo, visto que se trata de um repasse de receita do governo federal para os Fundos de cada região e destes para as instituições financeiras⁴¹ responsáveis pela política de fomento de atividades econômicas mediante financiamento do setor produtivo entre os particulares em cada entidade subnacional, visando contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e socioambiental das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme diretrizes e princípios estabelecidos na Lei n. 7.827, de 27/09/1989, alterada pela Lei n. 10.177, de 12/01/2001.

Assim, entende-se que os Fundos Constitucionais possuem duas etapas, na primeira etapa visualiza-se claramente como uma “receita pública transferida” da União aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com o objetivo redistributivo de atenuar as desigualdades socioeconômicas regionais no Brasil; já na segunda etapa consiste na distribuição desses recursos localmente nos estados ao âmbito privado, visando o fomento da economia local mediante o financiamento de atividades socioeconômicas privadas com interesse público, o que não descaracteriza a origem do recurso na primeira etapa como “receita transferida”.

3.3.4.5 Transferências com aspectos variados segundo o critério da política fiscal

Cumprе ressaltar que algumas transferências intergovernamentais podem possuir mais de um aspecto da política fiscal, podendo acumular critérios com características variadas: devolutiva, compensatória ou redistributiva. Por exemplo, a partilha da receita da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (CIDE combustíveis) possuem critérios de partilha com aspectos devolutivos (40% conforme malha viária de transporte e 30% segundo o consumo de combustíveis localmente) e redistributivos (20% da receita segundo fator populacional) para os estados e o distrito federal, sendo predominantemente

⁴¹ A instituição financeira responsável pela política de fomento de desenvolvimento regional do FNO é o Banco da Amazônia (BASA), do FNE é o Bando do Nordeste e do FCO o Banco do Brasil.

devolutivo (70% da receita); ao passo que para os municípios são eminentemente redistributivos (100% conforme fatores da população e inverso da renda per capita).

Da mesma forma, a cota-parte do ICMS que deve ser repassada pelos estados aos municípios possuem fatores devolutivos em 75% da receita, conforme o valor adicionado (VA) local, e pode ser redistributivo na distribuição de 25% da receita para os municípios conforme a legislação de cada estado, em regra, adotam-se os mesmos critérios do FPM (tamanho populacional e inverso da renda per capita) e em alguns estados, como o estado do Pará, do Paraná e do Piauí, adotam fatores socioambientais.

Desse modo, com base na classificação pautada na política fiscal do Estado brasileiro, podem-se encontrar as seguintes transferências intergovernamentais:

Quadro 3 – Transferências intergovernamentais devolutivas, redistributivas e redistributivas para viabilização de políticas setoriais

DEVOLUTIVAS	COMPENSATÓRIAS	REDISTRIBUTIVAS	REDISTRIBUTIVAS SETORIAIS/SELETIVAS
75% Cota-parte do ICMS para os municípios.	75% do Fundo de Compensação das Exportações (FEX) para os estados.	FPE, FPM e Fundo de Participação do Distrito Federal.	Fundo Nacional de Saúde (FNS) vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS) para estados e municípios.
Cota-parte do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) para os municípios.	75% do Seguro Receita da Lei Kandir (LC 87/96) para os estados.	Sistema Cota-parte: 25% da cota-parte do ICMS para os municípios; 25% do FEX para os municípios; e 25% do Seguro Receita da Lei Kandir (L. K.), regulada pela Lei Complementar n. 87/96, para os municípios.	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); FUNDEF/FUNDEB.
Cota-parte do ITR para os municípios.	Compensações financeiras do art. 20, parágrafo único, da CF/88. Por exemplo: CFEM, CFRH, Royalties do Petróleo etc.	Fundo Especial do Petróleo (FEP) constituído por parte dos recursos dos <i>royalties</i> .	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para estados e municípios.
Cota-parte do IOF Ouro para os municípios.			Transferências discricionárias, voluntárias ou negociadas para estados e municípios, tais como, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).
Salário-Educação (SE) para estados e municípios.			FNO, FNE e FCO.

CIDE-combustíveis para os estados e distrito federal.			CIDE-combustíveis para os municípios.
---	--	--	---------------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora.

3.3.5 Uma análise dos critérios legais socioeconômicos e socioambientais do sistema das transferências conforme as funções da equalização fiscal e do desenvolvimento

As transferências intergovernamentais legais ou voluntárias, condicionadas ou incondicionadas, possuem critérios de distribuição (partilha) diferenciados, com base nos objetivos compensatórios, devolutivos, redistributivos ou redistributivos seletivos; assim como podem ter critérios de aplicação condicionada da receita transferida (afetação). Estes critérios (de partilha e de afetação) podem ser enquadrados em socioeconômicos ou socioambientais.

3.3.5.1 Transferências com critérios socioeconômicos

Os critérios socioeconômicos são aqueles que se compõem por elementos que avaliam aspectos sociais e econômicos do ente federativo receptor, por exemplo, população, renda per capita, território, PIB per capita, conforme se visualiza no Quadro n. 04 abaixo:

Quadro 4 – Transferências intergovernamentais e critérios de distribuição e de afetação socioeconômicos

TRANSFERÊNCIAS	TIPO	CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Redistributiva Livre	Os arts. 90 e 91 do CTN estabelecem que 10% devem ser compartilhados entre os Municípios das Capitais e 90% entre os Municípios restantes. A parcela referente aos Municípios das Capitais deve ser distribuída, conforme um coeficiente individual de participação, fruto do fator “representativo da população” e do fator “representativo do inverso da renda <i>per capita</i> ” do respectivo Estado em que o Município se localiza. Já os 90% são distribuídos “em razão direta à população” e “inversa à renda per capita”, segundo um coeficiente individual de participação, regulamentado pelo Decreto n. 86.309 de 1981.
Fundo de Participação Dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	Redistributiva Livre	O art. 2º, incisos I e II, da LC n. 62/1989 determina que 85% serão distribuídos entre os entes federados integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% aos Estados das regiões Sul e Sudeste. Depois dessa fase, cumprem-se os arts. 88 a 90 do CTN que determinam a distribuição de 5% proporcionalmente à superfície de cada entidade participante (prevista pelo IBGE) e 95% proporcionalmente ao coeficiente

		<p>individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda <i>per capita</i> de cada entidade participante (indicada pela FGV). Ressalta-se que os coeficientes individuais dos estados e do distrito federal estão dispostos em Lista do Anexo Único da Lei n. 62/1989. Todavia, recentemente foi aprovado no Senado o projeto de lei n. 240/2013, sendo parte do texto objeto de sanção, resultando na LC n. 143/2013, a qual alterou a LC n. 62/1989, e no art. 2º, incisos I a III, determina que até 31 de dezembro de 2015 se mantém a aplicação dos coeficientes individuais dos estados e do distrito federal previstos no Anexo Único da LC n. 62/1989 e a partir de 1º de janeiro de 2016, cada entidade federativa terá um repasse mínimo referente ao valor recebido em 2015, com a variação acumulada do IPCA, acrescido de 75% da variação real do PIB do período anterior ao ano considerado para base de cálculo; e caso haja parcela excedente será distribuída proporcionalmente aos coeficientes individuais de participação das entidades subnacionais conforme dois fatores representativos: população e inverso da renda domiciliar per capita.</p>
Fundo Nacional do Sistema Único de Saúde (FNS-SUS)	Redistributiva Condicionada	<p>Com base na Lei 8.080/1990, 70% dos recursos são transferidos aos municípios e o restante aos estados, em razão direta ao tamanho da população e à concentração de oferta de serviços prestados. Valor fixo per capita é transferido aos municípios para financiar ações básicas de saúde.</p>
Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB)	Redistributiva Condicionada	<p>O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. É formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, distrito federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal, quais sejam: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações (LC nº 87/96), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. Também compõem o fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.</p> <p>A verba federal é disponível a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano (R\$ 1.414,85 em 2010) a cada estado, ou ao distrito federal, em que este limite mínimo não for alcançado com recursos dos próprios governos. Os recursos são transferidos aos estados, distrito federal e municípios, conforme proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, multiplicado pelos fatores de ponderação aplicáveis.</p>
Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	Redistributiva Condicionada	<p>Conforme art. 4 do Decreto n. 7788 de 15.08.2012 que regulamenta a Lei n. 8742 de 7.12.1993, os recursos repassados pelo FNAS serão transferidos, de forma regular e automática, diretamente os fundos de assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, independente de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, observados os critérios aprovados pelo CNAS, à vista de avaliações técnicas periódicas, realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à</p>

		Fome. São condições para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (i) a instituição e o funcionamento de Conselho de Assistência Social; (ii) a instituição e o funcionamento de Fundo de Assistência Social, devidamente constituído como unidade orçamentária; (iii) a elaboração de Plano de Assistência Social; e (iv) a comprovação orçamentária de recursos próprios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos de assistência social. Conforme art. 6, os recursos transferidos do FNAS aos fundos dos Estados, Distrito Federal e Municípios serão aplicados segundo prioridades estabelecidas em planos de assistência social, aprovados por seus respectivos conselhos, observada, no caso de transferência a fundos municipais, a compatibilização com o plano estadual e o respeito ao princípio da equidade.
Fundo de Compensação de Exportações (FEX), chamada de Cota Parte IPI exportação.	Compensatória ou Redistributiva Livre	10% da receita do IPI são distribuídos aos estados com base na contribuição de cada um para o total das exportações nacionais; 25% da parcela dos estados nesse fundo são entregues aos municípios segundo os mesmos critérios aplicados à repartição do ¼ da cota-parte do ICMS (lei estadual).
Cota-Parte do ITR	Devolutiva Livre	50% da arrecadação são distribuídos aos municípios proporcionalmente à localização dos imóveis rurais.
Cota-Parte do IPVA	Devolutiva Livre	50% da arrecadação são distribuídos aos municípios com base na origem do recolhimento do imposto.
Cota-Parte do IOF-Ouro	Devolutiva Livre	30% da arrecadação são distribuídos aos estados e 70% aos municípios com base na origem da produção.
Cota-Parte do ICMS destinada aos municípios (70% dos 25% destinados aos municípios).	Devolutiva Livre	75% dos recursos arrecadados pelo ICMS permanecem ao Estado e 25% da receita são distribuídos aos municípios da seguinte forma: ¾ ou 75% com base no valor adicionado fiscal (VAF) do município, isto é, a diferença entre o valor das saídas e entradas de mercadorias, acrescido das prestações de serviços de transportes e comunicações no Estado.
Transferências da Lei Kandir – LC 87/1996 (ICMS)	Compensatória Ou Redistributiva Livre	Montante anualmente definido no orçamento federal é repassado aos estados com base nas estatísticas de exportação de produtos primários e semielaborados; 25% da parcela de receita recebida pelos estados são distribuídos entre os municípios com base nos mesmos critérios aplicados à repartição do ¼ da cota-parte do ICMS (lei estadual).
Transferências Voluntárias	Depende do Acordo, Termo de Adesão ou Termo de Cooperação ou Contrato.	Recursos do orçamento da União distribuídos por meio de convênios, contratos ou termos de adesão. Conforme o art. 25 da L. C. n. 101/2000, as transferências voluntárias são “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinado ao Sistema Único de Saúde”.

Fonte: Elaborada pela autora com arrimo na Constituição Federal de 1988, nas legislações específicas que regulam as transferências e sites oficiais do Ministério da Fazenda (2013) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (2013).

Conforme se compreende da leitura do Quadro n. 04, predomina no sistema brasileiro de transferências intergovernamentais os critérios de patilha socioeconômicos em detrimento dos critérios de partilha mistos, ou seja, econômicos

e socioambientais. Em outras palavras, no sistema pátrio predomina o uso de critérios de partilha redistributivos tradicionais, pautados no vetor do desenvolvimento econômico.

Logo, a redistribuição da receita está pautada predominantemente no conceito limitado de desenvolvimento abalizado nos vetores: tamanho populacional, território e renda per capita ou PIB per capita.

Entretanto, entende-se que a equalização fiscal ou a redistribuição regional da receita deve se pautar em outros critérios socioeconômicos e até mesmo ambientais, tendo em vista a responsabilidade social dos entes federativos, exigidos pela atual Carta Política.

Nas transferências devolutivas o critério para distribuição da receita é regressivo, pois consiste na participação direta do ente político beneficiário no fato jurídico tributário que gera a obrigação tributária de competência de outro ente federativo, logo, são exemplos, a cota-parte do ITR, cujo critério para repasse é a localização do imóvel rural e a cota-parte do IPVA cujo repasse ocorre conforme os veículos automotores que transitam no município.

Também nas transferências compensatórias os critérios de partilha são socioeconômicos, visto que retratam uma compensação por perda de receita, visando evitar impactos financeiros negativos em algumas entidades federativas quando ocorrem mudanças no sistema tributário ou pela exploração de recursos minerais e de hidrelétricas, de propriedade da União, mas dentro de territórios destas entidades subnacionais. São exemplos: o FEX para compensar a perda de receita pelo processo de desoneração fiscal sobre os produtos industrializados e a Lei Kandir - LC 87/96, para compensar financeiramente os estados com a perda do ICMS em face da desoneração fiscal sobre os produtos industrializados, primários e semielaborados destinados ao exterior.

No que concerne às transferências redistributivas, como o FPE e o FPM os critérios de partilha são também limitadamente socioeconômicos.

O FPE possui, atualmente, dois fatores que determinam a distribuição dos recursos do FPE/DF: 1) o tamanho da população; e 2) a renda *per capita*. Tais critérios de partilha foram atualizados recentemente em julho de 2013, mediante a LC n. 143/2013, todavia, ainda permaneceram no aspecto socioeconômico.

Tendo como paradigma o desenvolvimento sustentado, observa-se a necessidade de atualização dos critérios de partilha dos Fundos no intuito de abranger outros fatores socioeconômicos e também socioambientais relevantes.

Já existem propostas no Congresso Nacional atribuindo critérios ambientais, como o Projeto de Lei 351/2002, conforme será visto a seguir. Também há diversos trabalhos na atualidade demonstrando que os critérios atuais do FPE não vêm gerando a devida equalização fiscal e o arranjo jurídico tem sofrido pouca modificação.⁴² Logo, faz-se mister uma alteração da legislação brasileira e já há diversas propostas apresentadas no Congresso Nacional aguardando análise e discussão na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

Após a decisão do STF na ADI n. 1.987/DF determinando a atualização da Lei Complementar que regulamenta o FPE/DF até junho de 2013, o Congresso Nacional passou a discutir o tema e aprovou o Projeto de Lei n. 240 de 2013, o qual originou a Lei Complementar n. 143, publicada no DOU em 18 de julho de 2013, a qual substituiu o critério do PIB per capita para renda per capita e eliminou o fator do tamanho do território. Entretanto, ainda permanecem outras propostas no Congresso Nacional aguardando debate.

Da mesma forma ocorre com o FPM o qual possui como critérios o tamanho populacional e o inverso do PIB per capita, em que pese seja possível a adoção de outros critérios socioambientais para tornar uma redistribuição de receita considerando as responsabilidades sociais dos municípios.

3.3.5.2 Transferências com critérios socioeconômicos e socioambientais

Os critérios econômicos e socioambientais são compostos por elementos que analisam aspectos sociais, econômicos e ambientais para realizar a partilha da receita entre os entes federativos, por exemplo, a cota-parte do ICMS ecológico, ou para determinar a afetação (vinculação) da receita transferida, por exemplo, a CIDE-combustível, conforme se observa no Quadro 5 a seguir:

⁴² Consultar: ALENCAR e GOBETTI (2008); COSIO, MENDES e MIRANDA (2008).

Quadro 5 – Transferências intergovernamentais e critérios de distribuição e de afetação socioeconômicos

TRANSFERÊNCIAS	TIPO	CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO
Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO)	Redistributiva Condicionada	Os Fundos Constitucionais estão previstos no art. 159, inciso I, alínea “c”, da Carta Política de 1988, em que determina a obrigação da União destinar 3% da arrecadação do IR (Imposto sobre a Renda) e IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para serem aplicados em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional. Os Fundos estão regulamentados pela Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989, alterada pela Lei n. 10.177, de 12 de janeiro de 2001. O art. 3º, incisos I, III e IV, da Lei n. 7.827/1989, determina como diretrizes (i) a concessão de financiamentos exclusivamente aos setores produtivos das regiões beneficiadas; (ii) o tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivos de matérias-primas e mão-deobra local e as que produzem alimentos básicos para consumo da população, e os projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas; e (iii) a preservação do meio-ambiente. Os recursos do FNO, provenientes de 0,6% da arrecadação do IR e IPI, são administrados pelo Banco da Amazônia (BASA), Instituição Financeira Pública Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, que os aplica através de programas elaborados, anualmente, de acordo com a realidade ambiental, social e econômica da Região, em parceria com os representantes das instituições públicas e dos diversos segmentos da sociedade, em consonância com o “Plano Plurianual para a Amazônia Legal (PPA) 1996/99” e com as prioridades espaciais e setoriais definidas pelas Unidades Federadas da Região Norte.
Cota-Parte do ICMS destinada aos municípios. (¼ dos 25% da receita, a qual pode ser regulada por legislação estadual, instituindo o ICMS ecológico).	Redistributiva Livre	75% dos recursos arrecadados pelo ICMS permanecem ao Estado e 25% da receita são distribuídos aos municípios da seguinte forma: ¾ ou 75% com base no valor adicionado fiscal (VAF) do município, isto é, a diferença entre o valor das saídas e entradas de mercadorias, acrescido das prestações de serviços de transportes e comunicações no Estado; e ¼ ou 25% são receitas de livre repasse (VLR), sendo regulamentado por lei complementar estadual. Algumas leis estaduais além de critérios socioeconômicos, em regra, inverso do PIB e população, utilizam critérios socioambientais, os quais compõem o chamado ICMS ecológico, como ocorre no Pará, mediante a Lei estadual n. 7.638/2012 que determina que 2% em 2012, 4% em 2013 e 6% em 2014 da cota- parte do ICMS serão distribuídos entre os municípios paraenses que abriguem em seu território unidades de conservação e outras áreas protegidas e participem da implementação e gestão das mesmas.
Cota-Parte CIDE combustíveis	Devolutiva/Redistributiva Condicionada	A E. C. n. 42, de 19 de dezembro de 2003, inseriu o inciso III no art. 159 que determinou um repasse de 25% da arrecadação da CIDE combustíveis, do qual 75% eram destinados aos estados e o distrito federal e

		<p>25% aos seus municípios. Em 04.05.2004 foi aprovada a Lei n. 10.866 que alterou a Lei 10.336/2001 e regulamentou a partilha da receita. Posteriormente, a E. C. n. 44, de 30 de junho de 2004, alterou o percentual da CIDE para 29%, mantendo a partilha de 75% do montante para estados e distrito federal e 25% para os municípios. Os critérios de partilha para os estados e o DF são: (i) 40% proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada UF, conforme estatísticas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; (ii) 30% proporcionalmente ao consumo de combustíveis de cada UF, conforme estatísticas da Agência Nacional do Petróleo – ANP; (iii) 20% proporcionalmente à população, conforme apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e (iv) 10% distribuídos em parcelas iguais entre as UFs.</p> <p>Já o critério de repartição entre os municípios deveria ser estabelecido em lei federal, de acordo com determinação do art. 159 da Constituição Federal; enquanto essa lei não é editada, vale o definido pela Lei 10.336/01: (i) 50% segundo o rateio do FPM; (ii) 50% proporcionalmente à população, conforme apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Os critérios de partilha não possuem critérios socioambientais, mas os recursos são afetados aos projetos ambientais, de subsídios de combustíveis e de infraestrutura de transporte.</p>
<p>Cota-Parte de Compensação Financeira de Recursos Hídricos (CFRH)</p>	<p>Compensatória Livre/Condicionada</p>	<p>A Lei n. 9.648/1998, mensalmente, determina quanto deve ser pago pelas concessionárias e empresas autorizadas a produzir energia por geração hidrelétrica. A compensação financeira corresponde a 6,75% sobre o valor da energia produzida - destinada aos municípios, em cujos territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios - e a órgãos da administração direta da União. 6% é distribuído da seguinte forma: 45% aos estados; 45% aos municípios; 3% ao Ministério do Meio Ambiente; 3% ao Ministério de Minas e Energia; 4% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); e 0,75% para o Ministério do Meio Ambiente, para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.433/1997, e do disposto na Lei n. 9.984/2000. Nos termos do art. 1º da Lei Federal nº 8.001/1990, com a redação dada pela Lei Federal nº 9.984/2000. O art. 8 da Lei Federal n. 7.990/1989 veda a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.</p>
<p>Cota-Parte de Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) aos estados, distrito federal e municípios.</p>	<p>Compensatória Condicionada</p>	<p>A CFEM é devida em proporções que variam entre 1% e 3% do faturamento líquido dos empreendimentos que exploram esses recursos, dependendo da substância mineral. A arrecadação é gerida pelo Departamento Nacional de Produção Mineral –DNPM. A distribuição ocorre da seguinte forma: 23% - estados, 65% - município Produtor e 12% União - Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), IBAMA e Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). A legislação</p>

		federal determina que os recursos originados das compensações financeiras não podem ser aplicados em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios. As receitas devem ser aplicadas em projetos, que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação. Regulamentam as Leis n. 8.901 de 1994 (art. 1º) e n. 8.876 de 1994 (art. 3º, §3º).
Cota-Parte Royalties - Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (CPPP) aos estados, distrito federal e municípios.	Compensatória Livre/Condicionada	Com base na Lei n. 7.990 de 28 de dezembro de 1989 (art. 7º.) e a Lei 9.478/97 (art. 47), 10% da distribuição dos royalties ocorrem da seguinte forma: 5% destinados aos beneficiários conforme: (i) produção em terra: 70% aos estados produtores, 20% aos municípios produtores e 10% aos Municípios onde se localizarem as instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural; (ii) produção na plataforma continental: 1,5% aos estados e distrito federal, 0,5% aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque, 1,5% aos municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% ao Ministério da Marinha e 0,5% para constituir um fundo especial a ser distribuído entre os estados, territórios e municípios. Enquanto os outros 5%, alíquota excedente à produção, foi distribuído da seguinte forma: 52,5% estados onde ocorrer a produção, 15% municípios onde ocorrer a produção, 7,5% municípios afetados pelas Operações de Embarque e Desembarque, 25% Ministério da Ciência e Tecnologia, 22,5% Estados produtores confrontantes, 22,5% municípios produtores confrontantes, 15% Ministério da Marinha, 7,5% municípios afetados pelas Operações de Embarque e Desembarque, 7,5% Fundo Especial e 25% Ministério da Ciência e Tecnologia. No artigo 50 da Lei 9.478 de 1997, há destinação de 10% das participações especiais ao Ministério do Meio Ambiente para o desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades ligadas ao setor do petróleo. Ademais, o Decreto n. 01 (art. 24) estabelece que os recursos devam ser aplicados "exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico".

Fonte: Elaborada pela autora com arrimo na Constituição Federal de 1988, nas legislações específicas que regulam as transferências e sites oficiais do Ministério da Fazenda (2013) e do Banco da Amazônia (2013) e na obra de Domingues (2007).

Assim, verifica-se que são poucas as transferências que possuem critérios de partilha econômicos e socioambientais, o que seria interessante para fortalecer a função das transferências do Estado brasileiro em promover o desenvolvimento sustentado.

Desse modo, destacam-se no sistema jurídico brasileiro as seguintes transferências intergovernamentais com critérios socioeconômicos e socioambientais:

- (i) Fundos Nacionais para o Desenvolvimento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO);
- (ii) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre os combustíveis (CIDE-combustíveis);
- (iii) Cota-parte do ICMS ($\frac{1}{4}$ dos 25% da receita) repassada pelos estados aos municípios conforme critérios definidos em legislação estadual e em alguns estados, como o estado do Pará, possuem critérios socioambientais;
- (iv) Cota-Parte de Compensação Financeira de Recursos Hídricos (CFRH);
- (v) Cota-Parte de Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) aos estados, distrito federal e municípios;
- (vi) Cota-Parte Royalties - Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (CPPP) aos estados, distrito federal e municípios.

Como visto, das seis (06) espécies de transferências acima citadas: (i) os Fundos de Desenvolvimento são uma espécie de transferência redistributiva seletiva, cuja distribuição da receita tem caráter redistributivo, o qual visa implementar o desenvolvimento sustentado localmente; (ii) a cota-parte do ICMS é uma transferência devolutiva, mas que pode ter critérios redistributivos por legislação estadual, como no Pará, na distribuição de 25% dos 25% da receita para os municípios, assim, os critérios de redistribuição da receita pode levar em consideração a existência no território municipal áreas de conservação ambiental, áreas indígenas e outros fatores socioambientais; (iii) a CIDE-combustíveis possui aspecto predominantemente devolutivo para os estados ou redistributivo para os municípios e possui sua receita afetada a atividades socioambientais de financiamento de projetos ambientais e programas de infraestrutura de transporte; e (iv) as demais espécies de transferências são de caráter compensatório ou redistributivo (CFRH, CFEM e CPPP), mas possuem critérios de aplicação da receita afetados às finalidades socioambientais.

Ademais, entende-se que o FPE e o FPM poderiam ser atualizados para abarcar outros critérios de partilha da receita socioambientais, tal como, o uso do

IDH-M, bem como de fatores como a redução do desmatamento, a preservação de áreas indígenas, reservas ambientais e áreas de conservação ambiental, inclusas em propostas no Congresso Nacional (PLP n. 351/2002, PLP 07/1999, PLP 319/2002, PLP 435/2008, PLP 112/ 2011 e PLS 192/2011), bem como a cota-parte do ITR poderia ter os critérios socioambientais já mencionados e a cota-parte do IPVA também poderia ter fatores concernentes a políticas de preservação ambiental, vinculadas aos veículos automotores.

3.4 Algumas peculiaridades sobre os critérios legais de partilha do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais

3.4.1 Alta rigidez das transferências

O federalismo fiscal brasileiro possui a peculiaridade de possuir alta rigidez normativa no sistema de transferências intergovernamentais. No Brasil, assim como na Nigéria (PIANCASTELLI, BOUERI; LIMA, 2006), o sistema de transferência possui percentuais fixos em lei ou na Constituição, o que gera uma dificuldade de adaptação conforme as contingências macroeconômicas e as mudanças socioeconômicas dos entes políticos, haja vista o processo legislativo rigoroso que demanda um maior consenso do Congresso Nacional (emenda constitucional ou lei ordinária). Por exemplo, o FPE e o FPM possuem os percentuais da composição do recurso no Texto Constitucional, bem como são regulamentados pelas Leis Complementares n.143 de 2013 e n. 91 de 1997 e a Lei n°. 5.172 de 1966 (Código Tributário Nacional que possui status de Lei Complementar após a vigência da Constituição de 1988), sendo que foram pouco atualizadas até os dias atuais, em face do procedimento legislativo rigoroso.

A rigidez legislativa do sistema constitucional financeiro brasileiro engessa o procedimento das transferências intergovernamentais, inclusive dos Fundos de Participação, tendo em vista o processo legislativo dificultoso que prejudica a equalização fiscal, pois nos últimos vinte anos, dificilmente, se modificou as transferências intergovernamentais, ao lado disso há uma constante alteração do contexto socioeconômico das pessoas jurídicas de direito público.

Por outro lado, nos países em que há razoável homogeneidade socioeconômica dos estados-membros, vislumbra-se a maior flexibilidade das

transferências intergovernamentais e a presença de repasses redistributivos, atualizados constantemente de acordo com o nível de desenvolvimento das unidades subnacionais. No Canadá, avalia-se a receita de todos os entes e aquele que tem baixa capacidade de gasto recebe recurso diferenciado para ficar na média. Na Alemanha a cada cinco anos o Estado faz um ajustamento das transferências de receitas de acordo com a avaliação dos encargos dos entes políticos, o que vem dando certo, visto que os entes políticos da Alemanha possuem capacidade de gasto semelhante (PRADO, 2006).

Todavia, a existência de percentual fixado em lei ou Constituição evita que o governo federal altere a qualquer tempo ou em qualquer circunstância o volume das transferências para os estados e municípios, bem como impede a “barganha política”, o que é muito comum na modalidade da transferência negociada ou voluntária que não possui critérios definidos em lei. Chama-se atenção que, segundo Lima (2003, p. 139-147), as transferências são positivamente relacionadas com o fato de o governador pertencer ou não à base de sustentação do governo; para o referido autor “a lógica política provavelmente tem maior poder explicativo para entender essas transferências do que os princípios do federalismo fiscal”.

3.4.2 Os critérios de partilha tradicionais das transferências

Os critérios legais das transferências do sistema brasileiro demonstram que os mesmos ainda são tradicionais e arcaicos, sendo basicamente no caso das transferências redistributivas constitucionais, a população, o inverso da renda *per capita* e o território, sendo critérios eminentemente socioeconômicos, a exemplo do FPE e do FPM. No caso do FPE, recentemente, os critérios de partilha foram modificados com a LC n. 143 de 2013, depois que o Supremo Tribunal Federal (STF), na decisão de 24 de fevereiro de 2010 na ADI n. 1.987/DF, cuja relatoria coube ao Ministro Gilmar Mendes, julgou procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI n. 1.987/DF, ADI n. 875/DF, ADI n. 2.727/DF e ADI 3.243/DF), para declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 2º, inciso I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n. 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012, prorrogada por mais 150 dias em liminar concedida pelo Ministro Lewandowski na ADO-DF n. 23 do STF para que o Congresso Nacional legislasse sobre os critérios de partilha do FPE.

Isto porque durante todos esses anos a partilha do FPE entre os estados foi realizada com base nos coeficientes estabelecidos no Anexo Único da Lei Complementar n. 62 de 1989, os quais foram calculados com base no tamanho do território, da população e no inverso do PIB per capita do ano de 1989 e depois nunca foram modificados, em que pese as mudanças socioeconômicas, demográficas e políticas das unidades federativas. Ademais, houve a inobservância do dever constitucional de legislar em cumprimento às exigências previstas no art. 162, II da CF/1988, assim, a lei específica que fixaria os critérios de rateio a serem aplicados a partir do ano de 1992 (art. 2º, §2º) nunca foi editada, desse modo, o STF determinou um prazo para o Congresso Nacional editar a referida lei e atualizar os critérios de partilha do FPE.

Assim, diante da determinação judicial o Congresso Nacional em 17 de julho de 2013 editou a LC n. 143, a qual se originou do Projeto de lei do Senado n. 240/2013 e alterou a LC n. 62/1989, o CTN e a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, assim, estabeleceu os critérios de partilha do FPE, realizando uma pequena alteração ao manter o critério do tamanho da população e substituir o inverso do PIB per capita pela renda per capita, o que promove uma partilha diferenciada, pois o PIB nem sempre representa o volume de receita que permanece na localidade, visto que parte do volume de receita produzido nos estados e no distrito federal podem ser utilizados, investidos ou repassados para outras localidades do país ou até mesmo para fora do Brasil, ao passo que a renda domiciliar retrata de fato como ocorre a redistribuição de renda entre as pessoas que vivem na localidade; bem como apresentou normas transitórias para não gerar impacto na receita dos estados com a vigência da mudança legislativa.

O art. 2º, inciso I, da referida lei estabelece que até 31 de dezembro de 2015 serão utilizados os coeficientes individuais dos estados e do distrito federal previstos no Anexo Único da LC n. 62/1989. No entanto, a partir de 1º de janeiro de 2016, cada unidade federativa terá garantido um repasse mínimo igual ao valor recebido em 2015, com a variação acumulada do IPCA, acrescido de 75% da variação real do PIB do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo. Outrossim, a receita excedente, ou seja, a parcela que superar o montante decorrente dos critérios acima definidos (art. 2º, II), será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação resultantes da combinação de dois (02) critérios de partilha: (i) fator

representativo da população; e (ii) fator representativo do inverso da renda domiciliar per capita, com arrimo no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar n. 143/2013.

Ademais, nas alíneas “a” e “b” do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar n. 143/2013, o tamanho da população consistirá na “participação relativa da população” de cada estado, levando em consideração, respectivamente, os seguintes limites superior e inferior: (i) 0,07 (sete centésimos) e (ii) 0,012 (doze milésimos); os quais incidirão uma única vez nos cálculos requeridos. Enquanto o segundo fator representativo consistirá na “participação relativa do inverso da renda domiciliar per capita” de cada estado na “soma dos inversos da renda domiciliar per capita de todas as UF’s”.

Cumpra destacar que o Congresso Nacional⁴³, em face do prazo dado pelo STF acabou não realizando relevantes alterações nos critérios de partilha do FPE, considerados tradicionais, em que pese tramitasse na época diversos Projetos de lei (PL) com propostas inovadoras, introduzindo critérios diferenciados, de aspecto socioambiental, a exemplo do PL da Câmara dos Deputados n. 351/2002 e o PL do Senado n. 192/2011.

O PLP n. 351/2002 propõe que os recursos do FPE sejam distribuídos da seguinte forma: 84,5% às unidades subnacionais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 13,5% às unidades federativas integrantes das regiões Sul e Sudeste; e 2% serão voltados para constituir a Reserva do Fundo e distribuídos às entidades federativas que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, conforme coeficientes individuais específicos. Os recursos deverão ser aplicados em projetos de desenvolvimento sustentado.

⁴³Conforme pesquisa realizada em 2013 por Karla Pamplona e Adriana Nery em grupo de pesquisa da Pós-graduação em Direito do CESUPA, registrado no CNPQ, “Instrumentos econômicos e financeiros para o desenvolvimento sustentável da Amazônia”, foi verificado que, até 2013, na Câmara dos Deputados foram apresentados cerca de 21 Projetos de Lei Complementar (PLP), sendo que 14 foram arquivados ou prejudicados (PLP 458 de 2009, PLP 565 de 2010, PLP 582 de 2010, PLP 97 de 2011, PLP 107 de 2011, PLP 129 de 2012, PLP 135 de 2012, PLP 137 de 2012, PLP 152 de 2012, PLP 160 de 2012, PLP 211 de 2012, PLP 217 de 2012, PLP 223 de 2012 e PLP 266 de 2013) e 7 estão em trâmite aguardando apreciação, sendo que 02 são principais e 05 estão apensados, quais sejam: (1) PLP 351 de 2002, o qual possui 03 projetos apensados (i) PLP 07 de 1999, o qual possui 02 projetos apensados (PLP 50 de 1999 e PLP 319 de 2002), (ii) PLP 435 de 2008 e (iii) PLP 112 de 2011; e (2) PLP 288 de 2012. Já No Senado Federal foi constatado que foram apresentados cerca de 10 Projetos de Lei Complementar, sendo que 08 foram arquivados ou prejudicados (PLS 289 de 2011, PLS 744 de 2011, PLS 761 de 2011, PLS 35 de 2012, PLS 59 de 2012, PLS 89 de 2012, PLS 100 de 2012 e PLS 114 de 2012), 01 está em trâmite (PLS 192 de 2011) e 01 já foi aprovado pelo Senado Federal (PLS 240 de 2013) e foi encaminhado para a Presidente da República em 27 de junho de 2013 para sanção ou veto, o qual originou na Lei Complementar n. 143, publicada no DOU em 18 de julho de 2013. Destes, destacam dois Projetos de lei principais, os quais apresentam novos critérios socioambientais para partilha da receita do FPE: PLP n. 351/2002 e PLS n. 192/2011.

Já o PLS n. 192/2011 propõe que os recursos do FPE sejam distribuídos da seguinte forma: 80% serão destinados às unidades federativas que apresentem renda per capita inferior à média nacional; 10% para as unidades que apresentam renda per capita igual ou superior à média nacional; 8%, em partes iguais, para as cinco unidades mais populosas dentre aquelas que apresentem renda per capita inferior à média nacional; e 2% serão distribuídos entre os entes políticos na proporção direta da área ocupada em cada uma por reservas ambientais e terras indígenas. Outrossim, os recursos destinados aos entes políticos que apresentem renda per capita inferior à média nacional e aos que apresentem renda per capita igual ou superior à média nacional serão calculadas no montante de 50% na razão inversa à renda per capita; e os outros 50% na razão inversa do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), outra novidade desse Projeto, visto que inclui um índice que não avalia apenas a renda per capita das unidades federativas, mas também o nível da educação e da longevidade (um aspecto da saúde), fatores sociais relevantes para demonstrar o nível de desenvolvimento das mesmas.

Portanto, os critérios de partilha das transferências, em regra, possuem aspectos socioeconômicos, e os mesmos dificilmente são atualizados e quando ocorre a atualização legislativa, como o caso do FPE, não se realiza relevantes mudanças, em face da pressão política dos entes federativos.

Logo, as transferências redistributivas constitucionais, cuja receita é livre, não abrangem outros aspectos sociais relevantes para o desenvolvimento da entidade subnacional, tais como, a saúde, a educação, a habitação, o saneamento básico entre outros. Tais critérios são utilizados especificamente nas transferências distributivas seletivas, as quais são condicionadas a uma política social específica, a exemplo do FNS/SUS, FUNDEB, FNDE e FNAS

Impende esclarecer que algumas transferências do Quadro n. 04 supracitado possuem critérios de caráter devolutivo entre as unidades federativas, logo, não possuem potencial redistributivo, todavia, destinam uma percentagem da receita para Ministérios que visam a implementação de políticas socioambientais, bem como também determinam em lei e até mesmo em Texto Constitucional, por exemplo, a CIDE combustíveis (art. 177, §4º) para os estados e o distrito federal, em que há a vinculação da receita a algumas atividades ou setores ambientais, o que gera um incentivo à política de preservação ambiental.

Além da cota-parte da CIDE-combustíveis, visualiza-se também as cotas-partes das compensações financeiras pela exploração de recursos hídricos, recursos minerais e petróleo dos estados e dos municípios, os quais possuem critérios também de natureza compensatória, ou seja, não redistributivo, visto que decorre do mandamento do art. 20, §1º, da Constituição Federal de 1988, o qual assegura aos mesmos a participação no resultado da exploração econômica dos referidos bens da União ou a compensação financeira por essa exploração que ocorre no âmbito de abrangência dos estados e dos municípios. Em que pese os critérios utilizados para distribuição sejam compensatórios, percebe-se que parte dos recursos é distribuída para instituições que fazem controle e fiscalização ambiental e, ainda, há determinação por lei de que os recursos das unidades federativas provenientes dessas compensações financeiras sejam destinados para a infraestrutura, a saúde, a educação e até mesmo a preservação ambiental.

Neste sentido, da receita da Compensação Financeira decorrente da exploração de recursos minerais (CFEM) 23% são destinados aos estados, 65% ao município produtor e 12% à União, para o DNPM, o IBAMA e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). A legislação federal determina, ainda, que os recursos originados das compensações financeiras não podem ser aplicados em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios e devem ser aplicados em projetos, que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação. De mesmo modo, ocorre com a cota-parte dos Royalties do Petróleo dos estados e municípios, pois conforme o art. 50 da Lei 9.478/1997, 10% da receita é destinada para as participações especiais do Ministério do Meio Ambiente para o desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades ligadas ao setor do petróleo e no art. 24 do Decreto n. 01 também há a determinação de que os recursos devem ser aplicados exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

Também se observa em alguns estados brasileiros a criação do ICMS-ecológico que nada mais é do que a destinação de parte dos recursos do ICMS para os municípios segundo critérios socioambientais, sendo também uma “receita

transferida”. Isto porque, com base no art. 3º., da L. C. n. 63/1990, 75% dos recursos arrecadados pelo ICMS permanecem ao estado e 25% são distribuídos aos municípios da seguinte forma: $\frac{3}{4}$ ou 75% com base no valor adicionado fiscal (VA) do município, isto é, a diferença entre o valor das saídas e entradas de mercadorias, acrescido das prestações de serviços de transportes e comunicações no estado, e $\frac{1}{4}$ ou 25% são receitas de livre repasse (VLR), sendo regulamentado por lei complementar estadual. Em regra, as leis estaduais distribuem essa parcela de receita aos municípios com base em critérios socioeconômicos tradicionais, quais sejam, o PIB e a população, todavia, alguns estados brasileiros vem determinando também critérios socioambientais.

O estado Paraná foi o precursor em 1992, pois condicionou a destinação de 5% do valor de livre repasse (VLR) aos municípios, em função da existência de unidades de conservação e mananciais de abastecimento público, conforme dispõe a Lei Complementar Estadual n. 59/1991, regulamentada pelo Decreto n. 2791/96, que estabelece os parâmetros técnicos para a alocação dos recursos, e a Resolução n. 036/2003 da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) que determina o fator ambiental de cada município, que é a soma dos dois índices ambientais: a existência de Unidades de Conservação ou Mananciais de Abastecimento.

No estado do Pará o ICMS ecológico surgiu com a Lei estadual n. 7.638/2012 e no seu art. 2º., parágrafo único, determinou que serão beneficiados pela lei os municípios que “abriguem em seu território unidades de conservação e outras áreas protegidas, que participem de sua implementação e gestão, requisitos que compõem o critério ecológico”, e se compreendeu como unidades de conservação “as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável, previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, assim como as demais áreas do Sistema Estadual de Biodiversidade e Áreas Protegidas, conforme regulamento. Desse modo, o estado do Pará adotou critérios eminentemente ecológicos para a distribuição de 25% da receita para os municípios.

Em que pese a presença no sistema brasileiro das transferências acima mencionadas, ainda são poucas as transferências que consideram no seu arranjo jurídico fatores socioambientais. Assim, chama-se atenção para a necessidade de atualização do arranjo jurídico das transferências em prol de torná-la um instrumento capaz de promover a equalização fiscal e o desenvolvimento sustentado das unidades federativas.

Por fim, são poucas as transferências existentes no sistema que possuem fatores socioambientais em seus “critérios de partilha”, a exemplo do ICMS ecológico, o que sinaliza a necessidade de atualização dos mesmos nas demais transferências, em especial, as redistributivas, tal como o FPE/DF e o FPM, lembrando que já há propostas neste sentido no Congresso Nacional, no intuito de efetivar seus objetivos constitucionais de proporcionar uma equalização fiscal e colaborar com a concretização do desenvolvimento sustentado local.

Ademais, não se pode desconsiderar também que a afetação dos recursos das transferências para a política de preservação do meio ambiente local, estratégia utilizada na cota-parte da CIDE-combustíveis e na cota-parte dos estados e dos municípios das compensações financeiras pela exploração de recursos minerais, petróleo e recursos hídricos, também colabora com a ideia do desenvolvimento sustentado.

Logo, entende-se primordial a discussão sobre o sistema brasileiro de transferências, no intuito de torná-lo cada vez mais um instrumento capaz de alcançar seus objetivos constitucionais no atual Estado brasileiro.

3.4.3 A ausência do critério de esforço fiscal

Nota-se no sistema das transferências intergovernamentais, em especial na fórmula de partilha do FPE e do FPM, a ausência do fator esforço fiscal, ou seja, critérios que demonstram a atitude eficiente do ente federativo em busca de arrecadação de tributos.

Isto não acontece nos fundos de participação de outros países, tal como México, um Estado Federativo, e Colômbia, um Estado Unitário. No México, há o *Fondo General de Participación* (FGP), composto por recursos federais os quais são incondicionais e partilhados automaticamente entre os estados mediante os seguintes critérios: (i) a população residente e (ii) dados da arrecadação local e coeficiente de participação em anos anteriores; fatores que representam, respectivamente, a demanda por serviços públicos e o esforço fiscal das entes políticos. Já na Colômbia existe o *Situado Fiscal*, uma espécie de fundo que faz parte do sistema de transferências desse país, composto por recursos federais que são distribuídos de forma condicional aos *departamentos* (governos regionais) para aplicação em saúde e educação e que utiliza critérios de partilha mais sofisticados

que representam a demanda por serviços públicos, o esforço fiscal e a eficiência administrativa, ao considerar o tamanho da população, os gastos efetuados pelas unidades subnacionais nas áreas da saúde e da educação e um percentual mínimo que permita a prestação de serviços em condições de eficiência (CONTI, 2001, p. 95-103).

Por conseguinte, verifica-se nas fórmulas do FPE e do FPM a ausência de fatores de esforço fiscal que poderiam colaborar na melhor redistribuição da receita entre os municípios em relação aos critérios existentes (população, renda e território), não gerando o efeito de acomodação dos entes federativos, levando-os a buscar uma gestão fiscal eficiente, a exemplo de exercer toda a sua competência tributária, nos moldes das normas constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Eduardo Pontual Ribeiro (1998) ao avaliar o esforço fiscal no sistema das transferências, em especial no FPE, verificou que o fraco esforço fiscal dos estados é anterior à Constituição Federal de 1988, cuja média era 60% e se manteve após o advento da Carta Política de 1988 e que os antigos territórios apresentam os menores esforços fiscais, embora tenham aumentado o mesmo ao longo do período. Assim, entende como urgente a modificação nas regras do FPE para diminuir o “alívio fiscal” dos estados que recebem um volume considerável pelo FPE.

À vista do exposto, entende-se fundamental também que o sistema jurídico brasileiro de transferências intergovernamentais incorpore no seu arranjo jurídico o fator do esforço fiscal, no intuito de evitar que o repasse da receita transferida interfira de forma negativa na arrecadação própria, em especial, de tributos por parte das entidades subnacionais.

Após, a investigação científica detalhada sobre o sistema jurídico das transferências intergovernamentais, em especial sobre os seus critérios legais de partilha e de afetação dos recursos, com base nos fatores da equalização fiscal e do desenvolvimento, cumpre identificar como ele se comporta a nível local, entre os municípios do estado do Pará por mesorregiões, no período de 1989 a 2012, avaliando as transferências conforme critério de política fiscal (devolutivas e compensatórias, redistributivas, redistributivas seletivas e provenientes de convênios), para averiguar qual o grau de participação na receita disponível dos mesmos, bem como o seu fator redistributivo, conforme a sua função de equalização fiscal, e de colaboração no desenvolvimento local.

4 O FEDERALISMO FISCAL E O COMPORTAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA RECEITA PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS PORMESORREGIÕES DO ESTADO DO PARÁ

4.1 O contexto socioeconômico e o pacto federativo fiscal no estado do Pará

A problemática identificada no panorama nacional do federalismo fiscal reflete a nível estadual, existindo também desigualdades financeiras e socioeconômicas elevadas entre os municípios de um mesmo estado (o desequilíbrio horizontal), cumprindo ao sistema de transferências a tarefa de colaborar na equalização fiscal e, por conseguinte, no desenvolvimento local.

A formação econômica e social do estado do Pará foi orientada por políticas públicas pautadas em ideologias e racionalidades socioeconômicas diferenciadas, desse modo, constituiu em uma realidade complexa e heterogênea, caracterizada pela pluralidade de estruturas sociais e econômicas e de atores sociais e pela desigualdade socioeconômica interna.

Na década de 1960, o Estado brasileiro desenvolveu uma política de modernização da agricultura, a qual incentivou a indústria doméstica produtora de insumos mecânicos e químicos, a pesquisa agropecuária, a extensão rural de abrangência nacional, a política de crédito, a institucionalidade que assegurava crédito à indústria de insumos e um processo de imigração para as áreas de fronteiras da região, promovendo a integração do capitalismo industrial à agricultura (COSTA, 2000).

Neste sentido, foi executado especificamente na região os Eixos de Integração Nacional e Desenvolvimento que acarretou a construção da BR Belém-Brasília e a implementação do projeto “Operação Amazônia” que teve os seguintes objetivos (i) econômicos: (i.i) criação de pólos de desenvolvimento, (i.ii) a promoção da industrialização, através da substituição das importações, transferindo para a Amazônia o mesmo modelo proposto para o Nordeste, e (i.iii) uma política de incentivos fiscais e créditos para atrair a iniciativa privada para a região; e (ii) geopolíticos: (ii.i) promoção da ocupação da região mediante imigração inter-regional e estrangeira e (ii.ii) formação de assentamentos permanentes e autossuficientes nas áreas das fronteiras (MAHAR, 1978, p. 20-23). Tal projeto provocou duas dinâmicas de formação da estrutura social: (i) a expansão histórica, promovendo o crescimento de estruturas camponesas de base extrativa nas áreas

de colonização regional; e (ii) as novas frentes de expansão, consistentes na ocupação de áreas desbravadas mediante expansão agrícola, a exemplo do sul do Pará, as quais foram criadas para atender os mercados urbanos em expansão e para absorver os excedentes populacionais (COSTA, 2000).

Assim, a partir da década de 60 sucederam diversas políticas de desenvolvimento implantadas na Amazônia pelo governo federal que garantiram incentivos fiscais e facilitaram a apropriação de terras por grandes capitais (indústrias metalúrgicas, madeireiras e fazendeiros), promovendo mudanças significativas na região.

Na década de 70, os incentivos fiscais e os programas de integração e desenvolvimento regional fomentaram a instalação de grandes empreendimentos na Amazônia e a aquisição de grandes propriedades para a criação de gado e outras atividades, o que configurou um campo conflituoso decorrente da acumulação primitiva baseada na violência e na fraude para aquisição de terras entre posseiros, grileiros e proprietários de terras (GOODMAN, SORJ; WILKINSON, 1985, p. 49-52).

As políticas executadas na Amazônia no período da ditadura militar resultaram: 1- Elevado grau de concentração dos projetos da economia para empresas de porte grande e médio (7,5% dos projetos eram destinados às grandes empresas; e 54,5% para os médios), sendo que as grandes empresas obtiveram o maior volume de incentivos fiscais, participação em 41,5%, enquanto as de médio porte galgaram 16,6% dos incentivos fiscais ofertados; 2- Reproduziu desequilíbrios entre aqueles que têm acesso aos incentivos fiscais e os que não têm, pois 22,4% dos incentivos fiscais foram destinados a empresas gigantes; 21,5% para oligarquias locais; e 8,9% para as empresas médias; 3- Concentração fundiária (628 projetos agropecuários representavam 12 milhões de hectares de terra); e 4- Concentração de projetos na atividade agropecuária, visto que até 1980, 87,8% dos recursos eram destinados ao setor da agropecuária (COSTA, 2000).

A Superintendência da Amazônia (SUDAM), sob o paradigma de um desenvolvimento capitalista industrial, acabou direcionando os incentivos para as grandes empresas agropecuárias, promovendo grandes apropriações de terras. Até dezembro de 1985, a SUDAM havia aprovado 959 projetos, dos quais 584 eram voltados para a agropecuária e 44 para o setor da agroindústria, sendo disponibilizados cerca de 12 milhões, em média, para cada empresa agropecuária. Desse modo, no Pará, nas décadas de 70-80, as fazendas nas regiões da

colonização antiga, tais como, Ilha do Marajó, Salgado, Baixo Tocantins, Bragantina, Belém e Viseu foram as mais beneficiadas com incentivos fiscais (COSTA, 2000). Logo, privilegiou a formação das grandes empresas agropecuárias na Amazônia, reduzindo o espaço dos demais atores sociais.

Com a pressão dos movimentos sociais, a exemplo do Movimento Cabano no Pará, e a partir da redemocratização do país houve um redirecionamento dos incentivos fiscais em face de mudanças institucionais, tais como o advento da Constituição Federal de 1988 e o surgimento do Fundo Constitucional do Norte (FNO) o qual tem como fundamento uma política de desenvolvimento regional pautada na atenção ao pequeno e mini produtor agrícola e no aspecto ambiental.

No período de 1990 a 1995 não houve o reordenamento do financiamento com os recursos do FNO, todavia, a partir de 1995, segundo Costa (2007, p. 20), ocorreu uma mudança de financiamento para culturas permanentes e a redução da participação das grandes empresas que pode ser justificado pelo fato de o Banco da Amazônia (BASA) já estar preparado para aplicar o novo modelo ou que esta instituição cedeu às intensas manifestações e reivindicações dos camponeses (“Gritos da Terra”).

Também foram fomentados nas décadas de 70 e 80 grandes projetos de matérias-primas minerais (ferro, manganês, alumínio, cobre, ouro e outros minerais nobres) localizados em Carajás, Trombetas, Serra do Navio etc., os quais estão em crescente desenvolvimento, sendo fundamentais na atual elevação do PIB do estado do Pará e, sobretudo, na mesorregião Sudeste Paraense.

Na década de 90, destaca-se na região amazônica o Programa Brasil em Ação que investiu fundamentalmente na infraestrutura (habitação, comunicação, transporte, energia etc.) e incentivou a exploração de recursos florestais e hídricos. Assim, surgiu em 1992 o Projeto de Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM composto por uma grande rede de sensores e estações de usuários remotos, no intuito de embasar novos empreendimentos governamentais na região e de suposta garantia da segurança e da proteção ao meio ambiente.

As políticas de desenvolvimento no Pará ocasionaram uma economia produtiva pautada, substancialmente, em atividades agropecuárias, extrativistas e industriais que ocupam grandes propriedades de terras e repercutem negativamente nas dinâmicas socioambientais e ecológicas locais, promovendo uma crescente

exclusão social e uma forte concentração de renda no estado do Pará (CASTRO; PINTON, 1997; COELHO, 2001; LOUREIRO, 1992).

O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) paraense no período de 1975 a 1989 alcançou 174,48%, o que significa uma média anual de 6,96% acima do índice nacional (TRINDADE, 2007); e nos últimos vinte anos, o crescimento econômico paraense totalizou aproximadamente 16,6 bilhões de reais em 1999, 35,5 bilhões de reais em 2004, 44,3 bilhões de reais em 2006, 49,5 bilhões de reais em 2007 e 58,5 bilhões de reais em 2008 (IBGE, 2011). O PIB do Pará em 2008 foi o mais elevado da região Norte e o 12º do ranking nacional, conforme dados do IBGE/IPEADATA (2011). Entretanto, impende considerar que o PIB estadual *per capita* do estado do Pará é baixo, visto que em 2008 alcançou R\$-8.000,28 sendo o segundo menor da região Norte e o quarto menor do Brasil, consoante informações do IBGE/IPEADATA (2011).

Segundo a Pesquisa Industrial Municipal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PIM/IBGE), no ano de 2007 a indústria do estado do Pará avançou 2,7%, um desempenho abaixo de 2006 que alcançou 14,2% e bem aquém da média nacional (6%); das 6 atividades industriais do estado do Pará 3 apresentaram taxas negativas (alimentar e bebidas -13,43%, madeira -5,69% e minerais não-metalúrgicas -5,12%) e 3 taxas positivas (extrativa 8,1%, metalúrgica básica 3,59% e celulose, papel e produtos de papel 3,66%), conforme o Relatório do Mapa de Exclusão Social, elaborado pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (2008). A atividade com maior significância continua a ser a mineral metalúrgica decorrente dos grandes projetos, como a Companhia Vale do Rio Doce, a Albrás etc. Para se ter uma ideia o valor adicionado da indústria de extrativismo mineral do PIB estadual de 2008 do estado do Pará é o quarto maior do Brasil, perdendo apenas para Rio de Janeiro, grande produtor de petróleo e gás natural, Minas Gerais, grande produtor de minérios, e Espírito Santo, grande produtor de minérios e de petróleo (IPEADATA, 2011). Desta forma, o comércio exterior vem aumentando, sendo o estado do Pará o sexto maior exportador do Brasil, conforme dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC (2008; 2010), perdendo apenas para São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná, e o primeiro maior exportador da região Norte.

Com base no PIB de 2010 do estado Pará, verifica-se que o mesmo obteve o valor adicionado (VA) de R\$-71.043.457,00 (bilhões) e consta em primeiro lugar no

ranking de participação dos estados da região Norte. Logo, teve uma taxa de crescimento real de 8,01%, acima da taxa do Brasil que foi de 7,53%, e o seu PIB *per capita* em 2010 ficou em R\$ 10.259, o que levou o mesmo a passar da 22ª posição para a 21ª no *ranking* dos estados brasileiros. Outrossim, cumpre informar que o PIB do estado do Pará em 2010 se distribui da seguinte forma nos setores econômicos: (1) R\$-36.959.000,00 no VA do setor de serviços; (2) R\$-29.408.000,00 no VA do setor da indústria; e (3) R\$-4.676.000,00 no VA do setor da agropecuária (IDESP, 2013; IBGE, 2013).

Ao lado disso, o estado do Pará, após a instituição de incentivos fiscais acordados com o estado e a imunidade do ICMS sobre bens e serviços destinados ao exterior, conforme determina o art. 155, X, a, da Constituição Federal de 1988, com redação determinada pela Emenda Constitucional n. 42/2003, regulamentada pela Lei Complementar n. 87 de 1996, chamada de Lei Kandir, a qual determina a não incidência do ICMS sobre os produtos primários, semielaborados e industrializados destinados ao exterior, obteve uma grande perda de receita, a qual modificou a sua capacidade financeira. Conforme pesquisa da Diretoria de Arrecadação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), o estado do Pará perdeu cerca de 10 bilhões de reais no período de 1996 a 2006, os quais poderiam ser aplicados em políticas públicas sociais locais; ademais, as transferências intergovernamentais repassadas a título de compensação da desoneração da exportação de produtos não são suficientes para cobrir essa perda global (TRINDADE, 2007, p. 21-36).

Como visto neste trabalho, na década de 2000, os estados brasileiros vêm diminuindo na participação da receita das transferências intergovernamentais, sendo os maiores beneficiários os municípios, deste modo, restam aos estados explorar as suas potencialidades econômicas e administrar com maior eficiência a sua arrecadação tributária.

Assim, não obstante o estado do Pará colaborar de forma relevante na balança do comércio exterior, sendo o sexto maior exportador do Brasil, este foi submetido a uma considerável redução na sua arrecadação tributária, reduzindo o financiamento de suas ações governamentais sociais, em face das imunidades previstas constitucionalmente e a sua regulamentação com a vigência das normativas da Lei Kandir. Em outras palavras, há um claro desajuste na capacidade

financeira do estado que interferiu no seu poder de gasto público e na prestação de serviços públicos básicos aos seus cidadãos.

Isto é fruto do novo padrão de federalismo fiscal brasileiro, o qual vem ofertando maior capacidade financeira aos municípios em detrimento dos estados, mediante o elevado repasse de receitas diretamente aos municípios e, por conseguinte, a diminuição das transferências intergovernamentais aos estados, bem como a relevante perda de receita dos estados exportadores com a previsão da imunidade de ICMS sobre os bens destinados ao exterior e o advento da Lei Kandir, como o caso do estado do Pará; além de considerar os incentivos fiscais estaduais garantidos às grandes empresas do extrativismo mineral que consistem em renúncia de relevante receita tributária, em especial do ICMS, o que, conseqüentemente, implica na redução da cota-parte do ICMS aos municípios do Pará.

Além dos valores da cota-parte de ICMS, em face da peculiaridade econômica do estado e a desoneração do ICMS sobre os produtos primários, semielaborados e industrializados destinados à exportação, percebe-se, segundo Sales (2010, p. 44), que tais recursos da cota-parte do ICMS são distribuídos aos municípios paraenses de forma concentradora, pois em 1998 “85% dos municípios acumularam apenas 22,6% das cotas de ICMS distribuídas” e em 2008 “80% dos municípios recebem apenas 25,5% dos repasses de ICMS municipal”.

Ademais, existe um problema na legislação estadual que regula a cota-parte do ICMS no Pará, em especial, a Lei Estadual n. 5.645, de 11 de janeiro de 1991, alterada pela Lei n. 6.276, de 29 de dezembro de 1999, e o Decreto Estadual n. 4.478, de 3 de janeiro de 2001, os quais determinam o repasse dos 75% da receita do ICMS conforme o Valor Adicionado Fiscal (VAF), visto que é composto pelo somatório da movimentação econômica de todas as empresas de cada município, incluindo a circulação econômica desonerada. Logo, a regulamentação estadual que determina a composição do Valor Adicionado Fiscal (VAF) causa distorções no repasse desses recursos, pois inclui as circulações econômicas desoneradas, assim, municípios que colaboram pouco na arrecadação do ICMS, em face da atividade econômica desonerada pela Lei Kandir, recebem o repasse da cota-parte do ICMS na mesma proporção de um município com movimentação econômica sem desoneração fiscal, ou seja, que arrecadou considerável volume de ICMS para o Pará, o que gera um descompasso entre o volume arrecadado de ICMS por município paraense e o montante do VAF a título de repasse da cota-parte do ICMS,

sendo que, como dito em capítulos anteriores, trata-se de uma transferência com caráter devolutivo, em relação aos 75% da receita do ICMS.

Consoante Sales (2010, p. 48-49), esse *gap* entre o valor arrecadado de ICMS e o montante do VAF nos municípios paraenses foi “em 1997, de 7,37% e evoluiu de maneira constante até 2003, atingindo 11,04%, com rápido declínio em 2004, quando atingiu 10,04%, voltando ao movimento ascendente até alcançar 11,35% em 2007”.

Essa distorção afeta os pequenos municípios com capacidade econômica relevante, os quais participam consideravelmente na arrecadação do ICMS do Pará, todavia recebem poucos recursos da cota-parte do ICMS, se comparados com os municípios com atividade mineradora e outras extrativas exportadoras; assim, o regime jurídico estadual beneficia os municípios com forte tendência extrativista exportadora, pois, em que pese não participem relevantemente com a arrecadação do ICMS do Pará, recebem elevados recursos da cota-parte do ICMS, desvirtuando o seu aspecto “devolutivo”, atribuído constitucionalmente. Desse modo, a legislação do Pará gera uma verdadeira distorção na distribuição dos recursos desta modalidade de transferência, considerando que seu objetivo é devolutivo dentro do sistema pátrio.⁴⁴

Ademais, tal falha na legislação estadual em relação ao cálculo do VAF implica na distribuição de outras transferências intergovernamentais, além da cota-parte do ICMS, quais sejam, a cota-parte do IPI-Exportação (FEX) e a cota da LC 87/96 (Lei Kandir), o que amplia o impacto da distorção provocada pela legislação estadual sobre o VAF nos municípios paraenses.

Entretanto, vale ponderar que concernente aos 25% da receita do ICMS do Pará houve recentemente uma mudança na legislação que fortaleceu seu aspecto redistributivo, especialmente, o socioambiental, com o advento da Lei Complementar n. 7.638, de 2012 e o Decreto regulamentador n. 775, de 2013 que estabeleceram o ICMS ecológico no Pará, assim os 25% da receita do ICMS estão sendo distribuídos da seguinte maneira: 25% conforme a percentagem do território municipal ocupado por áreas protegidas e de uso especial como as unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável, terras indígenas, áreas militares e terras

⁴⁴ Mais informações sobre o *gap* entre a arrecadação de ICMS e o VAF nos municípios do Pará, consultar o artigo “Transferências Intergovernamentais: a desigualdade na repartição da cota-parte do ICMS no Pará - 1998 a 2008”, de Jó Bezerra Sales (2010), terceiro lugar no XV Prêmio do Tesouro Nacional, Tema IV – Finanças Públicas.

quilombolas tituladas, 25% para os municípios que tiverem cobertura vegetal mínima de 20% em relação à cobertura vegetal nativa original e 50% consoante a porcentagem da área do município registrada no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

À vista do exposto, a peculiaridade da atividade econômica preponderante do Pará, a Lei Kandir e a legislação estadual da cota-parte do ICMS acentuaram os desequilíbrios fiscais na divisão da receita disponível entre os municípios do estado do Pará.

Dentro do estado do Pará existem desigualdades financeiras e socioeconômicas elevadas entre os municípios (o desequilíbrio horizontal), em face da formação social e econômica do estado, o que será demonstrando adiante.

O estado do Pará possui 144 municípios em 1.247.689,515 km², com população estimada em 7.588.078 habitantes (IBGE/Censo, 2010), distribuídos em seis mesorregiões, conforme Quadro 6 abaixo:

Quadro 6 – Mesorregiões, área territorial e municípios do estado do Pará.

Mesorregiões	Área territorial (1.000 km ²)	Qt. Municípios	Municípios
Baixo Amazonas	340,45	14	Alenquer, Juruti, Porto de Moz, Almeirim, Monte Alegre, Prainha, Belterra, Óbidos, Santarém, Curuá, Oriximiná, Terra Santa, Faro e Placas.
Sudoeste Paraense	415,78	14	Altamira, Jacareacanga, Senador José Porfírio, Anapu, Medicilândia, Trairão, Aveiro, Novo Progresso, Uruará, Brasil Novo, Pacajá, Vitória do Xingu, Itaituba e Rurópolis.
Sudeste Paraense	297,28	39	Abel Figueiredo, Goianésia do Pará, Rio Maria, Água Azul do Norte, Itupiranga, Rondon do Pará, Bannach, Jacundá, Santa Maria das Barreiras, Bom Jesus do Tocantins, Marabá, Santana do Araguaia, Brejo Grande do Araguaia, Nova Ipixuna, São Domingos do Araguaia, Breu Branco, Novo Repartimento, São Félix do Xingu, Canaã dos Carajás, Ourilândia do Norte, São Geraldo do Araguaia, Conceição do Araguaia, Palestina do Pará, São João do Araguaia, Cumarú do Norte, Paragominas, Sapucaia, Curionópolis, Parauapebas, Tucumã, Dom Eliseu, Pau D'arco, Tucuruí, Eldorado do Carajás, Piçarra, Ulianópolis, Floresta do Araguaia, Redenção e Xinguara.

Nordeste Paraense	83,18	49	Abaetetuba, Ipixuna do Pará, Santa Luzia do Pará, Acará, Irituia, Santa Maria do Pará, Augusto Corrêa, Limoeiro do Ajuru, Santarém Novo, Aurora do Pará, Mãe do Rio, São Caetano de Odivelas, Baião, Magalhães Barata, São Domingos do Capim, Bonito, Maracanã, São Francisco do Pará, Bragança, Marapanim, São João da Ponta, Cachoeira do Piriá, Mocajuba, São João de Pirabas, Cametá, Moju, São Miguel do Guamá, Capanema, Nova Esperança do Piriá, Tailândia, Capitão Poço, Nova Timboteua, Terra Alta, Colares, Oeiras do Pará, Tomé-Açu, Concórdia do Pará, Ourém, Tracuateua, Curuçá, Peixe-Boi, Vigia, Garrafão do Norte, Primavera, Viseu, Igarapé-Açu, Quatipuru, Igarapé-Miri e Salinópolis.
Marajó	104,14	16	Afuá, Currálinho, Salvaterra, Anajás, Gurupá, Santa Cruz do Arari, Bagre, Melgaço, São Sebastião da Boa Vista, Breves, Muaná, Soure, Cachoeira do Arari, Ponta de Pedras, Chaves e Portel.
Metropolitana de Belém	6,88	11	Ananindeua, Bujaru, Santa Bárbara do Pará, Barcarena, Castanhal, Santa Izabel do Pará, Belém, Inhangapi, Santo Antonio do Tauá, Benevides e Marituba.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do IBGE (2011).

□ Cumpre informar que na Tabela do IBGE ainda não integra o município de Mojui dos Campos, recentemente destacado do município de Santarém, do Baixo Amazonas, totalizando 144 municípios paraenses na atualidade.

A população das seis mesorregiões do estado do Pará evoluiu no período de 2000 a 2010 conforme apresenta a Tabela abaixo:

Tabela 11 – Mesorregiões e população do estado do Pará 2000, 2007 e 2010

Mesorregiões	2000 (1.000 hab.)	2007 (1.000 hab.)	2010 (1.000 hab.)
Baixo Amazonas	638.320	682.969	736.432
Sudoeste Paraense	424.312	493.443	483.411
Sudeste Paraense	1.192.135	1.439.138	1.647.514
Nordeste Paraense	1.473.262	1.622.402	1.789.387
Marajó	379.203	438.694	487.010
Metropolitana de Belém	2.085.075	2.388.927	2.437.297

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do IPEA/IBGE (2011).

Como visto, não tiveram mudanças profundas na distribuição do tamanho populacional no estado do Pará no período de 2000 a 2010, tanto que durante todo esse tempo as regiões mais populosas sempre foram as mesmas, respectivamente: 1ª) Metropolitana de Belém, 2ª) Nordeste Paraense e 3ª) Sudeste Paraense. As regiões menos populosas também são as mesmas desde 2000, respectivamente: 1ª) Marajó, 2ª) Sudoeste Paraense e 3ª) Baixo Amazonas.

Houve uma pequena redução na população do Sudoeste Paraense entre 2007 a 2010, de 493.443 habitantes para 483.411 habitantes, sendo que as demais regiões apresentaram elevação no tamanho populacional. A evolução da taxa média geométrica de incremento anual da população das mesorregiões do estado do Pará pode ser observada na Tabela a seguir:

Tabela 12 – Evolução da taxa média geométrica de incremento anual da população segundo mesorregião - 1980-2010

Mesorregião	1980-1991	1991-2000	2000-2010
Baixo Amazonas	1,67	1,45	1,44
Marajó	1,04	2,01	2,53
Metropolitana de Belém	2,96	2,84	1,57
Nordeste Paraense	1,73	2,13	1,96
Sudeste Paraense	8,45	3,31	3,29
Sudoeste Paraense	11,47	2,36	1,31
Estado do Pará	3,46	2,52	2,04

Fonte: Elaborado pelo IDESP (2011).

A Tabela sobre a taxa média geométrica de incremento anual da população do estado do Pará no período de 1980 a 2010 demonstrou que o Baixo Amazonas, o Sudoeste Paraense e a Metropolitana de Belém vêm diminuindo o ritmo de crescimento populacional, enquanto a região do Marajó vem aumentando o incremento populacional. O Sudeste Paraense teve uma alta no ritmo de incremento populacional entre as décadas de 80 a 90, todavia no período de 1991 a 2010 vem mantendo uma taxa média de 3,31 a 3,29. O Nordeste Paraense elevou a taxa média de incremento populacional no período de 1980 a 2000, porém voltou a diminuir o ritmo de crescimento populacional entre 2000 a 2010.

Considerando o tamanho territorial e a população das mesorregiões do estado do Pará, a densidade demográfica assim se estabeleceu em 2010:

Tabela 13 – Mesorregiões, população, área territorial e densidade demográfica do estado do Pará em 2010

Mesorregião	População (1.000 hab.)	Área territorial (1.000 km ²)	Densidade Demográfica (hab./ km ²)
Baixo Amazonas	736,43	340,45	2,16
Sudoeste Paraense	483,41	415,78	1,16
Sudeste Paraense	1.647,51	297,28	5,54
Nordeste Paraense	1.789,39	83,18	21,51
Marajó	487,01	104,14	4,68
Metropolitana de Belém	2.437,30	6,88	354,49
Total do Estado	7.581,05	1.247,70	6,08

Fonte: Adaptada pela autora e elaborada pelo IDESP (2011) com base em dados do IBGE.

Como visto, a maior densidade demográfica ocorreu em 2010 na região Metropolitana de Belém, seguida das mesorregiões Nordeste Paraense e Sudeste Paraense, consubstanciando-se nas três mesorregiões mais populosas do Pará. Por outro lado, as menores densidades demográficas estão nas mesorregiões Sudoeste Paraense, Marajó e Baixo Amazonas, as quais estão abaixo da média (1.263.000 hab.).

No que pertine ao aspecto econômico do estado do Pará, também se observa comportamentos diferenciados entre as mesorregiões. Desse modo, será analisado o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB *per capita* das seis mesorregiões do estado do Pará. Assim, inicia-se com a evolução do PIB no período de 2000 a 2010 nas seis mesorregiões paraenses da seguinte forma:

Tabela 14 – Evolução do Produto Interno Bruto - PIB (R\$ 1.000,00) segundo mesorregião 2000-2010.*

Mesorregião	2000	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Baixo Amazonas	3.781.121	4.018.489	4.433.092	4.382.662	4.432.345	4.958.750	4.854.889	5.631.265
Marajó	1.115.536	1.185.268	1.184.823	1.251.501	1.351.840	1.330.962	1.770.512	1.727.873
Metropolitana de Belém	22.020.137	20.104.288	23.941.763	26.409.557	27.439.909	26.936.715	31.675.337	30.907.671
Nordeste Paraense	4.601.498	4.732.623	5.132.794	5.596.803	6.056.833	5.963.050	8.006.254	7.951.238
Sudeste Paraense	10.801.973	11.333.789	15.674.386	17.525.517	18.290.488	22.247.874	35.690.289	38.700.559
Sudoeste Paraense	1.568.182	1.798.235	2.114.418	2.287.541	2.558.934	2.479.121	3.150.147	3.240.833
Estado do Pará	43.888.447	43.172.693	52.481.276	57.453.581	60.130.348	63.916.473	86.553.567	88.370.609

Fonte: Elaborada pela autora, com base no Relatório “Produto Interno Bruto Municipal de 2010” do IDESP (2011) e em dados do IBGE e SEPOF.

* Os valores foram atualizados para preços constantes em 2010, conforme o índice IGP-DI da FGV, e sofreram arredondamentos.

Apesar de haver, em regra, um aumento gradativo do PIB municipal nas mesorregiões do Pará⁴⁵, não tiveram relevantes modificações no desempenho do PIB municipal no período de 2000 a 2010, visto que a Metropolitana de Belém e o

⁴⁵ Existem decréscimos do PIB municipal nas seguintes mesorregiões: Metropolitana de Belém em 2002, 2008 e 2010; Marajó em 2005, 2006, 2008 e 2010; Baixo Amazonas em 2006 e 2009; Nordeste Paraense nos anos de 2008 e 2010; e Sudoeste Paraense em 2008.

Sudeste Paraense permanecem se destacando com elevado PIB municipal em detrimento das demais mesorregiões Baixo Amazonas, Nordeste Paraense, Marajó e Sudoeste Paraense, os quais se posicionam com PIB municipal abaixo da média no mesmo período, por exemplo, em 2000 o PIB municipal delas foi inferior à média de R\$-7.314.741 e em 2010 também obtiveram PIB municipal abaixo da média de R\$-14.693.240.

É relevante a diferença do PIB municipal entre as mesorregiões do estado do Pará, pois apenas duas mesorregiões, a Metropolitana de Belém e o Sudeste Paraense, totalizaram em 2010 R\$-69.608.230,00, distribuídos em 50 municípios, enquanto o total do PIB municipal do Pará foi de R\$-88.370.609,00 abrangendo os 143 municípios. Os 93 municípios distribuídos em quatro mesorregiões do estado do Pará totalizam apenas R\$-18.762.379,00 do PIB municipal em 2010.

Logo, as mesorregiões Sudeste Paraense e Metropolitana de Belém destacam-se por possuir elevada participação no PIB municipal do estado do Pará de 2010, cerca de 78,7%, todavia, albergando menos da metade dos municípios do mesmo, isto é, 50 municípios com 4.084.811 residentes, segundo Censo do IBGE (2010), isto consiste cerca de 54% do tamanho populacional do estado do Pará.

Ressalta-se que o *ranking* do PIB municipal das mesorregiões paraenses não sofre modificações relevantes ao longo de 2000 a 2010⁴⁶, havendo apenas uma modificação a partir de 2009 quando a mesorregião Sudeste Paraense ultrapassa o PIB municipal da Metropolitana de Belém e essa tendência permanece no PIB municipal de 2010.

Todavia, quando se leva em consideração o tamanho populacional, tais mesorregiões paraenses mudam de posição no *ranking* do PIB municipal *per capita* no período de 2000 a 2010, assim, Baixo Amazonas alcança a terceira posição, enquanto obteve a quarta posição no *ranking* do PIB municipal; já a mesorregião Nordeste Paraense se posiciona na quinta posição do *ranking* do PIB municipal *per capita*, ao passo que está na terceira posição do *ranking* do PIB municipal. Em que pese o exposto, a tendência do PIB municipal *per capita* em 2000-2010 é concentradora de renda nas mesmas mesorregiões: Metropolitana de Belém e Sudeste Paraense, as quais alcançam os maiores PIB *per capita*; e Marajó e

⁴⁶ No período de 2000 a 2008 o *ranking* do PIB municipal entre as mesorregiões assim permanece: 1) Metropolitana de Belém, 2) Sudeste Paraense, 3) Nordeste Paraense, 4) Baixo Amazonas, 5) Sudoeste Paraense e Marajó. Em 2009 e 2010 Sudeste Paraense suplanta o PIB da Metropolitana de Belém ficando em primeiro lugar no *ranking*.

Sudoeste Paraense os menores PIB *per capita*, conforme demonstra a Tabela a seguir:

Tabela 15 – Evolução do PIB *per capita* segundo mesorregiões do Pará 2000-2010.*

Mesorregião	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Baixo Amazonas	4.877	6.289	6.082	6.373	6.436	6.451	6.297	6.489	7.072	6.867	7.643
Marajó	2.912	3.249	2.978	2.840	2.690	2.816	2.923	3.081	2.893	3.250	3.269
Metropolitana de Belém	10.411	10.110	9.062	9.265	9.638	10.076	10.876	11.486	11.032	11.611	11.697
Nordeste Paraense	3.087	3.342	3.061	3.077	2.926	3.143	3.368	3.734	3.525	3.971	4.024
Sudeste Paraense	8.916	9.760	9.869	9.392	10.269	11.365	12.405	12.709	14.742	13.183	19.484
Sudoeste Paraense	3.652	4.143	4.020	4.224	4.253	4.456	4.732	5.186	4.789	5.117	5.766
Média da Mesorregião	5.643	6.149	5.845	5.862	6.035	6.385	6.767	7.114	7.342	7.333	8.647
Total do Estado	6.997	7.224	6.592	6.809	7.083	7.083	8.080	8.511	8.730	8.738	10.259

Fonte: Elaborada pela autora com base no Relatório “Produto Interno Bruto Municipal de 2010” do IDESP (2011) e em dados do IBGE e SEPOF.

* Os valores foram atualizados para preços constantes em 2010, conforme o índice IGP-DI da FGV, e sofreram arredondamentos.

Na análise do período de 2000 a 2010 corrobora-se o quadro de concentração do PIB *per capita* nas mesorregiões Metropolitana de Belém e Sudeste Paraense, visto que sempre obtiveram PIB *per capita* mais elevado do que as demais mesorregiões do Pará; por sua vez, Baixo Amazonas, Marajó, Nordeste Paraense e Sudoeste Paraense obtiveram PIB *per capita* abaixo da média das mesorregiões do Pará. Chama-se atenção apenas para Baixo Amazonas que no período de 2001 a 2005 tinha PIB municipal *per capita* acima da média das mesorregiões do Pará, no entanto, após 2006 até 2010 não conseguiu manter seu PIB municipal *per capita* acima da média das mesorregiões paraenses.⁴⁷

Também se destaca que o desempenho do Nordeste Paraense, sem levar em consideração o fator do tamanho populacional, estava entre os maiores PIB municipal do Pará, todavia no PIB *per capita* se manteve ao longo da década de

⁴⁷ Em 2000 obteve R\$-4.877 de PIB *per capita*, abaixo da média das mesorregiões em R\$-5.643, em 2001 o PIB *per capita* foi de R\$-6.289, acima da média em R\$-6.149,00; a partir daí foi progressivo até 2005, em que alcançou R\$-6.451 de PIB *per capita* enquanto a média foi de R\$-6.385; já em 2006 obteve R\$-6.297 de PIB *per capita* abaixo da média em R\$-6.767 e em 2010 também obteve PIB *per capita* de R\$-7.643 abaixo da média em R\$-8.647,00.

2000 entre os menores, permanecendo na quinta posição do *ranking* do PIB *per capita*, visto que é segunda mesorregião mais populosa (1.789.390 hab.), conforme Tabela n. 16, supracitada. Por outro lado, Baixo Amazonas ao longo de 2000 a 2010 conserva-se na terceira posição do *ranking* do PIB *per capita*, sendo a quarta mesorregião mais populosa (736.430 hab.).

As mesorregiões Marajó e Sudoeste Paraense, assim como no *ranking* do PIB municipal, permanecem entre os menores PIB *per capita*, mas se percebe uma mudança no desempenho da mesorregião Sudoeste Paraense quando leva em consideração o tamanho populacional, pois sobe no ranking para a quarta posição do PIB *per capita*, enquanto no *ranking* do PIB estava na quinta posição durante o período de 2000-2010.

Ademais, cumpre dispor sobre os 10 municípios do Pará com melhor desempenho no PIB *per capita* municipal em 2010, os quais corroboram a concentração do PIB *per capita* municipal nas mesorregiões Metropolitana de Belém e Sudeste Paraense, conforme se visualiza na Tabela abaixo:

Tabela 16 – *Ranking* dos 10 municípios do Pará com mais elevado PIB *per capita* municipal (R\$) em 2010

Ranking	Municípios	Mesorregiões	PIB <i>per capita</i> 2010 (R\$)
1°	Parauapebas	Sudeste Paraense	103.404
2°	Canaã dos Carajás	Sudeste Paraense	58.367
3°	Barcarena	Metropolitana de Belém	35.573
4°	Tucuruí	Sudeste Paraense	29.016
5°	Oriximiná	Baixo Amazonas	19.220
6°	Floresta do Araguaia	Sudeste Paraense	16.223
7°	Marabá	Sudeste Paraense	15.427
8°	Belém	Metropolitana de Belém	12.922
9°	Almeirim	Baixo Amazonas	12.751
10°	Paragominas	Sudeste Paraense	12.633

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IBGE/IDESP (2013).

Dos 10 municípios com mais alto PIB *per capita* em 2010 estão: 6 da mesorregião Sudeste Paraense, 2 da Metropolitana de Belém e 2 do Baixo Amazonas, sendo que o primeiro e o segundo lugar do *ranking* são os municípios de Parauapebas e Canaã dos Carajás, da região Sudeste Paraense, os quais possuem base produtiva industrial de extração de minerais, e o terceiro lugar está o município de Belém, da região Metropolitana de Belém, em que predomina o fator econômico

de serviços. Cumpre destacar que o PIB *per capita* de Parauapebas é 22º maior do Brasil.

Logo, considerando o tamanho populacional se percebe mudanças no *ranking* do PIB *per capita*, tanto que a mesorregião metropolitana de Belém passa para a terceira posição, todavia, permanece a tendência da concentração de renda nas mesorregiões Sudeste Paraense, Metropolitana de Belém e Baixo Amazonas.⁴⁸

Ademais, o ranking dos 10 municípios do estado do Pará com menor PIB *per capita* (R\$) em 2010 demonstra que as mesorregiões do Nordeste Paraense e do Marajó se destacam, conforme se observa a seguir:

Tabela 17 – *Ranking* dos 10 municípios do Pará com menor PIB *per capita* municipal (R\$) em 2010

Ranking	Municípios	Mesorregiões	PIB <i>per capita</i> 2010 (R\$)
1º	Curralinho	Marajó	2.270
2º	Bagre	Marajó	2.366
3º	Cachoeira do Piriá	Nordeste Paraense	2.462
4º	Muaná	Marajó	2.585
5º	Anajás	Marajó	2.748
6º	Melgaço	Marajó	2.889
7º	Terra Alta	Nordeste Paraense	2.891
8º	Bujaru	Belém Metropolitana	2.924
9º	Irituia	Nordeste Paraense	2.940
10º	Tracuateua	Nordeste Paraense	3.006

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IBGE/IDESP (2013).

Os menores PIB *per capita* dos municípios paraenses de 2010 estão: 5 no Marajó, 4 no Nordeste Paraense e 1 na Metropolitana de Belém. Destaca-se Curralinho, obtendo o menor PIB *per capita* municipal do Pará e o menor do Brasil, sendo predominante a receita proveniente da Administração Pública, com participação de 61% do total do valor adicionado, e a economia proveniente da agricultura de subsistência, da criação de animais de pequeno porte e do extrativismo vegetal (IDESP, 2010).

⁴⁸*Oranking* dos municípios paraenses com mais elevados PIB de 2010 estão: 4 da região Metropolitana de Belém, 4 do Sudeste Paraense e 2 do Baixo Amazonas, sendo o primeiro lugar no ranking o município de Parauapebas, da região Sudeste Paraense, com 22,10% da participação relativa do PIB estadual e o segundo lugar o município de Belém, da região Metropolitana de Belém, com 21,34% de participação relativa do PIB estadual, os quais totalizam cerca de 43,44% da participação relativa no PIB do estado do Pará (IDESP, 2010).

O *ranking* dos municípios paraenses com menores PIB *per capita* não é semelhante ao *ranking* dos menores PIB em 2010, o que demonstra que se considerado o fator do tamanho populacional as menores distribuições de renda estão nas mesorregiões Marajó e Nordeste Paraense.⁴⁹

Ademais, cumpre averiguar o valor adicionado (VA) do PIB municipal em serviços, agropecuária, indústria e administração pública para conhecer o desempenho produtivo por setor econômico e a aptidão econômica entre os municípios do Pará e as suas mesorregiões.

Primeiramente, cumpre dispor que na análise do PIB dos 143 municípios do estado do Pará, o valor adicionado (VA) do segmento de serviços foi o que mais se destacou (R\$-36.959.000,00), seguido da indústria (R\$-29.408.000,00) e, por fim, da agropecuária (R\$-4.676.000,00), sendo que o VA de serviços foi o mais representativo no PIB de 126 municípios, o VA da agropecuária se destacou no PIB de 5 municípios e o VA da indústria predominou no PIB de 12 municípios, conforme dados do IDESP (2013).

No que pertine ao setor econômico da agropecuária, as mesorregiões do estado do Pará se apresentaram da seguinte forma:

Tabela 18 – PIB municipal VA agropecuária (R\$ 1 mil) segundo mesorregiões do Pará em 2010

Mesorregião	2010
Baixo Amazonas	740.934
Marajó	234.701
Metropolitana de Belém	190.268
Nordeste Paraense	1.094.246
Sudeste Paraense	1.844.014
Sudoeste Paraense	572.128

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IBGE e do IPEA (2011).

Destacam-se no setor da agropecuária segundo o PIB municipal o Sudeste Paraense, o Nordeste Paraense, o Baixo Amazonas e o Sudoeste Paraense e tais

⁴⁹ O *ranking* dos menores PIB em 2010 se concentra na mesorregião Nordeste Paraense: 1) São João da Ponta (Nordeste), 2) Santarém Novo (Nordeste), 3) Peixe-Boi (Nordeste), 4) Magalhães Barata (Nordeste), 5) Santa Cruz de Arari (Marajó), 6) Terra Alta (Nordeste), 7) Primavera (Nordeste), 8) Palestina do Pará (Sudeste), 9) Bannach (Sudeste) e 10) Inhangapi (Metropolitana de Belém).

mesorregiões durante todo o período de 2000 a 2010 sempre se mantiveram nesse patamar elevado no setor da agropecuária em comparação com as demais mesorregiões.

O Sudoeste Paraense e a Metropolitana de Belém apresentaram um relevante crescimento no valor adicionado da agropecuária, pois elevaram, respectivamente, de 169.182 e 66.088 em 2000 para 612.689 e 211.902 em 2011. O Sudeste Paraense alavancou o seu desempenho no setor da agropecuária a partir da década de 80 com as políticas públicas locais, no entanto, o Nordeste Paraense e o Baixo Amazonas desde a década de 20 se apresentaram com aptidão para esse setor e se mantiveram em crescimento até a década de 90. A região do Marajó, por sua vez, permaneceu crescendo sua participação nesse setor no período de 1920 a 1996, todavia, a partir de 2000 passou a decair no valor adicionado da agropecuária, de 1996 para 2011, conforme demonstra a Tabela elaborada pelo IPEA (2011) com base em dados do IBGE.

Os 10 municípios do Pará com mais alto PIB municipal no setor da agropecuária em 2010 são:

Tabela 19 – *Ranking* dos municípios no PIB por setores econômicos (VA) do estado do Pará em 2010

Ranking	Municípios	Mesorregiões	VA Agropecuária
1º	São Félix do Xingu	Sudeste Paraense	247.605
2º	Santarém	Baixo Amazonas	169.334
3º	Paragominas	Sudeste Paraense	126.994
4º	Novo Progresso	Sudoeste Paraense	92.594
5º	Novo Repartimento	Sudeste Paraense	92.528
6º	Óbidos	Baixo Amazonas	85.296
7º	Monte Alegre	Baixo Amazonas	78.538
8º	Altamira	Sudoeste Paraense	78.522
9º	Alenquer	Baixo Amazonas	76.076
10º	Acará	Nordeste Paraense	75.276

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IBGE/IDESP (2013).

Dos 10 municípios com desempenho alto no valor adicionado do setor da agropecuária do PIB de 2010:3 municípios são do Sudeste Paraense, incluindo o município que alcançou o mais alto valor adicionado (São Félix do Xingu), 4

municípios são do Baixo Amazonas, 2 municípios do Sudoeste Paraense e 1 município do Nordeste Paraense. Destaca-se a redução dos municípios na região do Sudeste Paraense que em 2008 eram 7 municípios e a participação no referido ranking de 2 municípios da região Sudoeste Paraense (Altamira e Novo Progresso).

Segundo o Relatório do IDESP (2010), as atividades que mais se destacaram no VA da agropecuária no PIB de 2010 foram: a pecuária bovina (em São Félix do Xingu, Novo Progresso, Novo Repartimento e Paragominas) e a lavoura temporária (em Santarém e Paragominas).

Ademais, verifica-se que das 6 mesorregiões do estado do Pará 4 possuem valor adicionado relevante no setor da agropecuária no PIB de 2010, logo, o setor econômico menos concentrado é o da Agropecuária no estado do Pará, por outro lado, historicamente, os setores econômicos da Indústria e de Serviços são concentrados em determinadas regiões, conforme se visualiza na Tabela a seguir:

Tabela 20 – Ranking dos municípios no PIB por setores econômicos (VA) do estado do Pará em 2010

Rank.	Agropecuária		Indústria		Serviços		PIB
	Município	Mesorregião	Município	Mesorregião	Município	Mesorregião	
1º	São Félix do Xingu	Sudeste Paraense	Parauapebas	Sudeste Paraense	Belém	Metropolitana	Belém
2º	Santarém	Baixo Amazonas	Belém	Metropolitana	Ananindeua	Metropolitana	Parauapebas
3º	Paragominas	Sudeste Paraense	Tucuruí	Sudeste Paraense	Marabá	Sudeste Paraense	Ananindeua
4º	Novo Progresso	Sudoeste Paraense	Barcarena	Metropolitana	Parauapebas	Sudeste Paraense	Marabá
5º	Novo Repartimento	Sudeste Paraense	Canaã dos Carajás	Sudeste Paraense	Santarém	Baixo Amazonas	Barcarena
6º	Óbidos	Baixo Amazonas	Marabá	Sudeste Paraense	Castanhal	Metropolitana	Tucuruí
7º	Monte Alegre	Baixo Amazonas	Ananindeua	Metropolitana	Barcarena	Metropolitana	Santarém
8º	Altamira	Sudoeste Paraense	Oriximiná	Baixo Amazonas	Paragominas	Sudeste Paraense	Canaã dos Carajás
9º	Alenquer	Baixo Amazonas	Paragominas	Sudeste Paraense	Altamira	Sudoeste Paraense	Castanhal
10º	Acará	Nordeste Paraense	Jurutí	Baixo Amazonas	Tucuruí	Sudeste Paraense	Paragominas

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do IBGE referentes a 2010 e IDESP (2013).

Como visto na Tabela acima se destacam no VA dos setores econômicos da indústria e dos Serviços no PIB do estado do Pará de 2010 três mesorregiões: Sudeste Paraense, Metropolitana de Belém e Baixo Amazonas.

No VA da indústria do PIB do estado do Pará de 2010, os 10 municípios, primeiros colocados no ranking, das mesorregiões Sudeste Paraense, Metropolitana de Belém e Baixo Amazonas, têm participação acumulada no PIB estadual de

84,91%, o que demonstra a excessiva concentração nessas três mesorregiões; ademais se for considerada a participação acumulada no PIB estadual dos municípios das mesorregiões Metropolitana e do Sudeste Paraense, do ranking supracitado, verifica-se que a percentagem é de 81,52%, enquanto os 2 municípios do Baixo Amazonas apresentam a participação acumulada no PIB estadual de 3,38%. Logo, é evidente a concentração do VA industrial do PIB do estado do Pará nas mesorregiões Metropolitana e Sudeste Paraense.

Parauapebas, da mesorregião Sudeste Paraense, é o município que consta em primeiro lugar no ranking da indústria do PIB de 2010, com participação relativa de 46,74% do PIB estadual (100%), sendo que no PIB municipal o VA do setor industrial representou 87,5%, em face da expansão da extração do minério de ferro no seu território e a elevação do preço das exportações desse minério, ao lado de 12,2% no VA do segmento de serviços e 0,3% no VA da agropecuária do PIB municipal, conforme dados do IDESP (2010). Portanto, é o município paraense que responde por quase metade do VA do setor industrial do PIB no estado do Pará, demonstrando a predominância da atividade econômica extrativa mineral no segmento industrial do PIB estadual.

Logo em seguida no ranking do VA da indústria do PIB dos municípios do estado do Pará de 2010 aparece Belém, capital do estado, da mesorregião Metropolitana, a qual tem participação relativa no PIB estadual de 8,59%, em que pese o setor econômico que prevalece em seu PIB municipal é o de serviços, alcançando 83,1% do VA do município, sendo as principais atividades desse segmento: comércio, atividade imobiliária, aluguel, administração pública e instituições financeiras; concentrando 60% dos serviços nas áreas da saúde, educação e intermediação financeira do estado do Pará. Já na indústria, destacam-se as atividades da construção civil e de transformação (alimentos, bebidas, química e madeira), conforme Relatório do IDESP (2010).

Ademais, essa concentração do setor da indústria no estado do Pará nas mesorregiões Metropolitana de Belém e Sudeste Paraense ocorreu em todo o período de 2000 e permaneceu em 2010, segundo demonstra a Tabela abaixo:

Tabela 21 – PIB municipal VA indústria (R\$ 1 mil) segundo mesorregiões

Mesorregião	2010
Baixo Amazonas	1.574.352
Marajó	184.540
Metropolitana de Belém	5.901.954
Nordeste Paraense	1.026.459
Sudeste Paraense	20.341.660
Sudoeste Paraense	379.441

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IBGE e do IPEA (2011).

Ressalta-se que em 2010 apenas 2 municípios, Parauapebas, do Sudeste Paraense, e Belém, da região Metropolitana, abarcaram cerca de 55,32% do VA da indústria do PIB. Da mesma forma, ocorre uma concentração do segmento econômico dos Serviços no estado do Pará, 63,85% dessa riqueza está vinculada a 10 municípios (Belém, Ananindeua, Marabá, Parauapebas, Santarém, Castanhal, Barcarena, Paragominas, Altamira e Tucuruí) em 2010, conforme demonstra a Tabela abaixo:

Tabela 22 – *Ranking* dos 10 maiores municípios do Pará no valor adicionado de serviços em 2010

Ranking	VA Serviços 2010		
	Municípios	Mesorregiões	Part. (%)
1°	Belém	Metropolitana	34,09%
2°	Ananindeua	Metropolitana	6,63%
3°	Marabá	Sudeste Paraense	5,27%
4°	Parauapebas	Sudeste Paraense	5,19%
5°	Santarém	Baixo Amazonas	3,88%
6°	Castanhal	Metropolitana	2,57%
7°	Barcarena	Metropolitana	2,34%
8°	Paragominas	Sudeste Paraense	1,34%
9°	Altamira	Sudoeste Paraense	1,32%
10°	Tucuruí	Sudeste Paraense	1,21%

Fonte: Adaptada pela autora, com base em Relatório do IDESP (2007; 2010) e dados do IBGE (2007; 2010).

Como visto, Belém, da região Metropolitana, em que pese tenha tido um decréscimo no VA de Serviços do PIB de 2010 (34,09%) em comparação com o PIB de 2007 (36,44%), conforme Relatórios do IDESP (2007; 2010), é o município com

maior expressão nesse setor econômico, sendo responsáveis para esse desempenho as atividades de comércio, aluguel e administração pública. Além de Belém, reduziram o crescimento nessa área Ananindeua, Marabá, Santarém, Barcarena e Itaituba (15º no ranking, com 1,04% do PIB), mas continuam entre os 15 primeiros colocados do ranking nesse setor econômico.

Ademais, observa-se a concentração do VA de serviços do PIB dos municípios do estado do Pará de 2010 nas mesorregiões Metropolitana, Sudeste Paraense e Baixo Amazonas, em especial a primeira, visto que somente Belém participa em 34,09% do VA de serviços do PIB do estado do Pará e somando-se a Ananindeua, Marabá e Parauapebas alcançam mais da metade do PIB estadual (51,19%).

Também é interessante perceber que 28 municípios do estado do Pará, em 2010, possuem a administração pública como atividade importante na sua economia, participando cerca de 50% ou mais no VA total do PIB, sendo os 05 municípios mais dependentes dos recursos da administração pública: Jacareacanga – Sudoeste Paraense (65,1%), Bagre – Marajó (61,8%), Currálinho - Marajó (61%), Melgaço – Marajó (60,7%) e Igarapé-Miri – Nordeste Paraense (58,7%); e os 5 municípios com menor participação da administração pública: Parauapebas – Sudeste Paraense (1,9%), Canaã dos Carajás – Sudeste Paraense (4,3%), Barcarena - Metropolitana (7%), Tucuruí – Sudeste Paraense (7,3%) e Oriximiná– Baixo Amazonas (10,6 %), conforme dados do IDESP (2010). Além da heterogeneidade econômica entre as mesorregiões do estado do Pará conforme o PIB e o PIB *per capita*, há também a desigualdade entre as mesmas com base no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), o qual é composto por fatores socioeconômicos, quais sejam, saúde (expectativa de vida), educação e renda, conforme se vislumbra na Tabela abaixo:

Tabela 23 – IDH-M por mesorregiões do estado do Pará de 1991, 2000 e 2010

Mesorregiões	1991	2000	2010
Baixo Amazonas	0,31	0,44	0,59
Marajó	0,28	0,37	0,52
Metropolitana de Belém	0,41	0,52	0,65
Nordeste Paraense	0,31	0,42	0,57
Sudeste Paraense	0,30	0,45	0,60

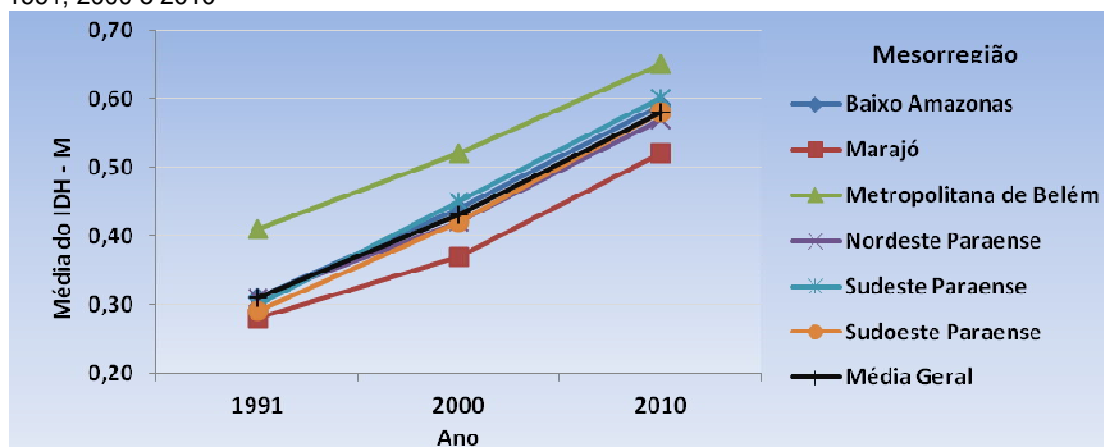
Sudoeste Paraense	0,29	0,42	0,58
Média Geral	0,31	0,43	0,58

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IDH-M do PNUD (2013).

Com base nos dados do PNUD (2013), em 1991, obtiveram o IDH-M baixo as mesorregiões Marajó, Sudoeste Paraense e Sudeste Paraense, enquanto os índices mais altos foram, em primeira posição, a mesorregião Metropolitana de Belém, seguidas do Baixo Amazonas e do Nordeste Paraense. Enquanto, em 2000, os índices mais baixos do IDH-M ainda se encontravam nas mesorregiões do Marajó e Sudoeste Paraense, acrescentando-se o Nordeste Paraense, e as mesorregiões que tiveram melhor desempenho do IDH-M de 2000 também foram: Metropolitana de Belém, Baixo Amazonas e, inaugurando no ranking, Sudeste Paraense. Logo, houve mudanças no ranking do IDH-M de 1991 a 2000, Sudeste Paraense saiu da quarta posição para a segunda posição e o Nordeste Paraense desceu do IDH-M de segunda-terceira posição em 1991 para a quarta-quinta posição em 2000. Nas demais mesorregiões permaneceram a mesma tendência.

Da mesma forma, em 2010, percebe-se a evolução do IDH-M das mesorregiões do estado do Pará na mesma tendência que 2000, visto que alcançaram as três primeiras posições: Metropolitana de Belém, Sudeste Paraense e Baixo Amazonas; a o passo que as mesorregiões com os índices mais baixos foram: Marajó, Nordeste Paraense e Sudoeste Paraense, conforme se visualiza no Gráfico abaixo:

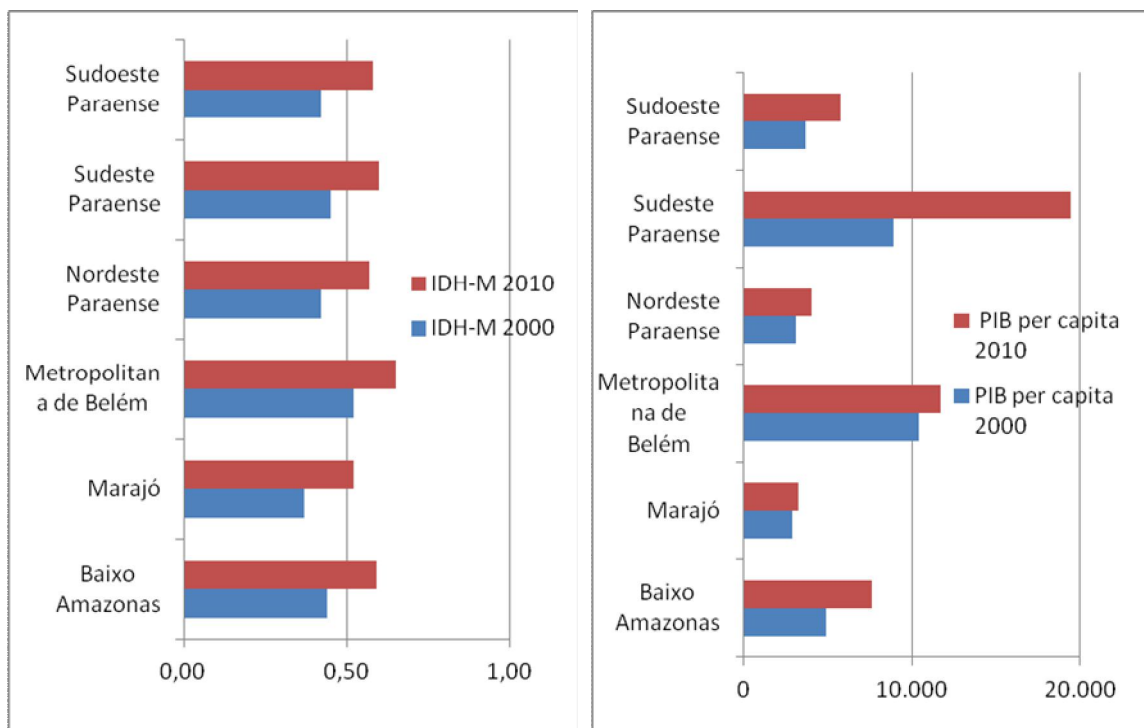
Gráfico 5 – Evolução do desempenho do IDH-M das mesorregiões do estado do Pará nos anos de 1991, 2000 e 2010



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do PNUD (2013).

Cumpram-se ponderar que os desempenhos de 2000 e 2010 do IDH-M das mesorregiões estão fortemente correlacionados com o PIB *per capita* das mesmas, conforme se visualiza no Gráfico abaixo:

Gráfico 6 - evolução do desempenho do IDH-M e do PIB *per capita** das mesorregiões do estado do Pará em 2000 e 2010.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do PNUD (2013) E IDESP (2013).

* O PIB municipal *per capita* das mesorregiões do Pará sofreram arredondamentos e ao ano de 2000 foi atualizado para 2010, conforme o índice IGP-DI da FGV.

Assim, em 2000, Marajó, Nordeste Paraense e Sudoeste Paraense obtiveram os menores desempenhos no IDH-M, bem como tiveram os menores PIB *per capita*, consoante Tabela n. 20 supracitada. Entretanto, cumpre elucidar que na vertente educação do IDH-M de 2000, a mesorregião do Marajó continuou mantendo o menor índice e o Nordeste Paraense, por outro lado, apresentou o segundo melhor índice do estado do Pará. Da mesma forma, as mesorregiões com alto IDH-M em 2000, quais sejam, Metropolitana de Belém, Sudeste Paraense e Baixo Amazonas, possuem, historicamente, alto PIB *per capita* no mesmo período. Todavia, é importante ressaltar que o Baixo Amazonas teve fator educação alto, ao lado do terceiro melhor desempenho no PIB *per capita* em 2000.

No mesmo sentido, com base no IDH-M de 2010 das mesorregiões do estado do Pará, também se observa o mesmo comportamento, visto que as mesorregiões com melhor desempenho no IDH-M também alcançaram alto PIB *per capita*: Metropolitana de Belém, Sudeste Paraense e Baixo Amazonas; assim como, as mesorregiões com baixo IDH-M também obtiveram baixo PIB *per capita*: Marajó, Nordeste Paraense e Sudoeste Paraense. Logo, nas mesorregiões do estado do Pará, observa-se uma forte correlação do IDH-M com o PIB *per capita* nos anos de 2000 e 2010.

Diante do contexto socioeconômico acima demonstrado sobre a realidade municipal por mesorregiões do estado do Pará, cumpre avaliar o comportamento das transferências intergovernamentais federais e estaduais na receita pública municipal, tendo em vista que são instrumentos que possuem a função jurídica de promover a equalização fiscal, ou seja, o equilíbrio da capacidade financeira entre os entes políticos a nível horizontal, e colaborar no desenvolvimento local.

4.2 Os procedimentos metodológicos para analisar o comportamento das transferências intergovernamentais na receita pública das mesorregiões e dos municípios do estado do Pará

4.2.1 O corte metodológico da pesquisa científica

As receitas públicas dos municípios do Pará foram investigadas no intuito de averiguar, primeiramente, o crescimento das receitas provenientes do sistema de transferências intergovernamentais federais e estaduais a partir da Constituição Federal de 1988, ou seja, ao longo do período de 1989 a 2012, e corroborar o relevante aumento desta receita transferida na década de 2000.

Também se investiga a participação das transferências intergovernamentais federais e estaduais na receita disponível dos municípios por mesorregiões do Pará e se compara as transferências intergovernamentais *per capita* com a arrecadação própria, o PIB *per capita* e o tamanho populacional, para averiguar o seu potencial redistributivo, nos anos de 2000, 2010 e 2012, conforme dados do Programa de Finanças Municipais do Brasil (FINBRA), da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda do Brasil (STN/MF).

Por fim, correlaciona-se a receita das transferências intergovernamentais por mesorregiões paraenses com o IDH-M do PNUD nos anos de 2000 e 2010, para analisar o desempenho no desenvolvimento local.

A receita pública dos municípios foi avaliada conforme a receita das transferências intergovernamentais federais e estaduais em comparação com 03 (três) conjuntos de receitas:

(i) a arrecadação própria (AP) que consiste nas receitas correntes municipais relativas às receitas tributárias e às receitas patrimoniais e às outras receitas correntes, deduzidas as receitas das transferências correntes, o que demonstra o esforço financeiro próprio de cada município de acordo com a sua competência tributária, a sua aptidão econômica local e a sua capacidade de gestão fiscal local;

(ii) a receita disponível (RD) que se constitui no total de receitas orçamentárias do município, inclusive as transferências intergovernamentais. Logo, incluem a totalidade das receitas correntes orçamentárias, das receitas de capital orçamentárias, das receitas correntes intraorçamentárias e das receitas de capital intraorçamentárias;

(iii) o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*.

Desse modo, será demonstrada a participação das transferências intergovernamentais na receita pública municipal, comparando com a arrecadação própria (AP), a receita disponível (RD) e o potencial de produção econômica local (PIB e PIB *per capita*).

Como já dito, os dados das receitas municipais utilizados nessa pesquisa foram computados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) no Programa de Finanças Municipais do Brasil (FINBRA), o qual adota os seguintes tipos de receitas, conforme Quadro 7 abaixo e Anexo A:

Quadro 7 – Tipos de receitas e suas definições no programa FINBRA da STN/MF

Tipo de Receitas (STN/MF)	Definição
Receita Orçamentária	Integram as receitas correntes, as receitas de capital, as deduções de receitas correntes, as receitas correntes intraorçamentárias e as receitas de capital intraorçamentárias.
Receitas Correntes	Integram a receita tributária, a receita das contribuições, a receita patrimonial, a receita agropecuária, a receita industrial, a receita de serviços, as transferências correntes e outras receitas correntes.
Receita patrimonial	Integram as receitas Imobiliárias, as receitas de Valores Imobiliários, as Receitas de Concessões e Permissões, as Compensações Financeiras e Outras Receitas Patrimoniais.
Transferências Correntes	Integram as Transferências Intergovernamentais, as Transferências de Instituições Privadas, as Transferências do Exterior, as Transferências de Pessoas, as Transferências de Convênios e as Provenientes de depósitos não identificados.
Transferências Intergovernamentais	Integram as Transferências da União, as Transferências dos Estados, as Transferências dos Municípios e as Transferências Multigovernamentais.
Transferências da União	Integram as receitas da Cota-Parte do FPM, Cota-Parte do ITR, Cota-Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários, Cota-parte da Compensação Financeira dos Recursos Hídricos, Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFEM), Cota-parte dos Royalties (Compensação Financeira pela Produção de Petróleo - Lei n. 7.990/89), Cota-Parte dos Royalties pelo Excedente da Produção do Petróleo - Lei n. 9.478/97, art. 49, incisos I e II, Cota-Parte dos Royalties pela Participação Especial (Lei n. 9.478/97, art. 50), Cota-Parte do Fundo especial do Petróleo (FEP), Outras Transferências decorrentes de compensação financeira pela exploração de recursos naturais, transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS - repasse fundo a fundo), Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Transferências de Recursos do Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Transferências financeiras do ICMS (desoneração LC n. 87/96), transferências a consórcios públicos e Outras Transferências da União.
Transferências do Estado	Integram as receitas da Cota-Parte do ICMS, Cota-Parte do IPVA, Cota-Parte do IPI sobre Exportação, Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Outras participações na receitas dos Estados, Transferências da Cota-Parte da Compensação Financeira (25%) de Recursos Hídricos, Cota-Parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFEIM), Cota-Parte Royalties compensação financeira pela produção de petróleo (art. 9 da Lei n. 7.990/89), outras transferências decorrentes de compensações financeiras, transferências de recursos do Estado para programas de saúde (repasse fundo a fundo), transferências a consórcios públicos, outras transferências dos Estados.
Transferências do Município	Integram as receitas das Transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), Transferências a consórcios públicos, outras transferências dos municípios.
Transferências Multigovernamentais	Integram as receitas das Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, das Transferências de Recursos da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e de outras transferências multigovernamentais.
Transferências de Convênios	Integram as receitas das Transferências de Convênios da União para o Sistema Único de Saúde – SUS, das Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Educação, das Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Assistência Social, das Transferências de Convênios da União Destinadas aos Programas de Combate à Fome, das Transferências de Convênios da União Destinadas a

	Programas de Saneamento Básico, de outras Transferências de Convênios da União, das Transferências de Convênios dos Estados para o Sistema Único de Saúde – SUS, das Transferências de Convênios dos Estados Destinadas a Programas de Educação, de Outras Transferências de Convênios dos Estados, das Transferências de Convênios dos Municípios para o Sistema Único de Saúde – SUS, das Transferências de Convênios dos Municípios Destinadas a Programas de Educação, de Outras Transferências de Convênios dos Municípios, das Transferências de Convênios de Instituições Privadas e das Transferências de Convênios do Exterior.
--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do FINBRA da STN/MF.

Assim, é importante esclarecer que as transferências intergovernamentais que possuem dados no Programa FINBRA da STN/MF são:

Quadro 8 – Transferências com dados no FINBRA da STN/MF

TRANSFERÊNCIAS COM DADOS NO FINBRA-STN/MF			
União	Estado	Município	Multigovernamentais
Cota-Parte do FPM	Cota-Parte do ICMS	Transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS)	Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB
Cota-Parte do ITR	Cota-Parte do IPVA, Cota-Parte do IPI sobre Exportação	Transferências a consórcios públicos	Transferências de Recursos da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB
Cota-Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários	Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)	Outras transferências dos municípios	Outras transferências Multigovernamentais
Cota-parte da Compensação Financeira dos Recursos Hídricos, Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFEM)	Outras participações na receitas dos Estados		
Cota-parte dos Royalties (Compensação Financeira pela	Transferências da Cota-Parte da Compensação Financeira (25%) de Recursos Hídricos		

Produção de Petróleo - Lei n. 7.990/89)			
Cota-Parte dos Royalties pelo Excedente da Produção do Petróleo (Lei n. 9.478/97, art. 49, incisos I e II)	Cota-Parte da Compensação Financeira (25%) de Recursos Minerais (CFEM)		
Cota-Parte dos Royalties pela Participação Especial (Lei n. 9.478/97, art. 50)	Cota-Parte Royalties compensação financeira pela produção de petróleo (art. 9 da Lei n. 7.990/89)		
Cota-Parte do Fundo especial do Petróleo (FEP)	Outras transferências decorrentes de compensações financeiras		
Outras Transferências decorrentes de compensação financeira pela exploração de recursos naturais	Transferências de recursos do Estado para programas de saúde (repassa fundo a fundo)		
Transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS - repasse fundo a fundo)	Transferências a consórcios públicos		
Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	Outras transferências dos Estados		
Transferências de Recursos do Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)			
Transferências financeiras do ICMS (desoneração LC n. 87/96)			
Transferências a consórcios públicos			
Salário-Educação (fonte do FNDE)			
Outras Transferências da União			

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base nas receitas municipais definidas e computadas pelo Programa FINBRA da STN/MF, acima descritas, foi construída a seguinte tipologia de receitas

que auxiliará na análise do comportamento financeiro dos municípios do estado do Pará e suas mesorregiões, com fundamento na doutrina de Prado (2001) e Alencar e Gobetti (2008), exposta no capítulo anterior:

Quadro 9 – Tipologia das receitas municipais, siglas e definições dos conceitos

TIPO DE RECEITA	SIGLA	DEFINIÇÃO DO CONCEITO
ARRECADAÇÃO PRÓPRIA	AP	Integram a totalidade das receitas correntes deduzidas as receitas das transferências correntes.
TRANSFERÊNCIAS DEVOLUTIVAS E COMPENSATÓRIAS	TRA 1	São receitas repassadas por uma esfera governamental a outra em face do fato gerador ter ocorrido no seu espaço territorial (devolutivas) ou para compensação de perdas de receita dos entes políticos (compensatórias). Integram as receitas decorrentes do sistema cota-parte de ICMS, IOF, ITR, IPVA, Petróleo, Royalties, Salário-Educação, Participação da Receita da União e do estado, Transferências de Compensação Financeira da União e do estado e Outras Transferências da União e do estado que não possuem critérios redistributivos.
TRANSFERÊNCIAS REDISTRIBUTIVAS	TRA 2	São receitas que não guardam relação com as bases tributárias da jurisdição da entidade federativa receptora, obtendo caráter de suplementação orçamentária e possuem critérios redistributivos. Integram as receitas decorrentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 25% da receita da LC n. 87/96 (Lei Kandir), 25% da receita do Fundo de Compensação de Exportações (FEX-IPI) e do Fundo Especial do Petróleo (cota petróleo).
TRANSFERÊNCIAS REDISTRIBUTIVAS SELETIVAS	TRA 3	São receitas redistributivas para subsidiar políticas ou programas com gastos específicos que assumem caráter nacional e exigem gestão centralizada dos recursos em face da sua natureza ou por opção política, ainda que o gasto possa ser descentralizado. Integram as receitas decorrentes do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental/da Educação Básica (FUNDEF/FUNDEB) da União e do estado, Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundo Nacional da Saúde (FNS/SUS) do estado e da União e a cota-parte da CIDE Combustível dos municípios.
TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS	TRA 4	São receitas entre esferas governamentais fruto de negociações e acordos (convênios ou adesão a termos de referência), de caráter excepcional, para subsidiar ações emergentes de curto prazo ou complementar e auxiliar as transferências legais ou estruturais. Integram as receitas correntes e de capital provenientes de convênios ou termos de adesão, realizados com a União e o estado.
RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA	RD	Totalidade da receita orçamentária composta por receitas correntes orçamentárias, incluindo as receitas das transferências correntes, entre elas as transferências intergovernamentais, as receitas orçamentárias de capital, as receitas correntes intraorçamentárias e as receitas de capital intraorçamentárias.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da STN/MF (2011).

Chama-se atenção que apenas são analisadas as receitas informadas pelos municípios brasileiros ao Programa FINBRA da STN/MF, logo, algumas receitas não serão contabilizadas, tal como, a receita do FNO e outras, sendo informado em cada Tabela. Também se ressalta que não foi possível distinguir os 25% dos 25% da

receita da cota-parte do ICMS, visto que os municípios apenas declaram ao programa o valor total repassado pelo estado do Pará.

Assim, entre 1989 a 1993 os dados disponíveis no FINBRA/STN sobre as transferências intergovernamentais são do FPM e participação em tributos estaduais (a cota-parte do ICMS e outros, não especificando os tipos); a partir de 1994 a 1997, ampliou-se apresentando os dados das transferências da União: o FPM, a cota-parte ITR e a cota-parte IOF-ouro; e as transferências estaduais: a cota-parte do ICMS, a cota-parte FPEX-IPI e a cota-parte do IPVA. No período de 1998 a 1999 apresentam-se informações sobre as transferências intergovernamentais da União composta por: o FPM, o IRRF, a cota-parte ITR, a cota-parte IOF-ouro, a LC 87/96, o FUNDEF União, o SUS União e outras transferências intergovernamentais da União; e as transferências intergovernamentais do estado: a cota-parte do ICMS, a cota-parte FPEX-IPI, a cota-parte do IPVA, a cota-parte salário-educação, FUNDEF estado, SUS estado e outras transferências intergovernamentais do estado.

A partir de 2000 existem informações no Programa FINBRA sobre as transferências intergovernamentais da União composta por: o FPM, o IRRF, a cota-parte ITR, a cota-parte IOF-ouro, a LC 87/96, o FUNDEF União, o SUS União e outras transferências intergovernamentais da União; e as transferências intergovernamentais do estado: a cota-parte do ICMS, a cota-parte FPEX-IPI, a cota-parte do IPVA, a cota-parte salário-educação, o FUNDEF estado, o SUS estado e outras transferências intergovernamentais do estado.

Também esclareço que nos anos de 2000 e 2001 as Tabelas do FINBRA/STN não apresentam o total das transferências correntes intergovernamentais, desse modo, para encontrar esse valor foram somados os valores totais das transferências correntes intergovernamentais da União e as do estado, existentes nas referidas Tabelas. A partir de 2002 as Tabelas do FINBRA/STN já apresentam o total das transferências correntes intergovernamentais, as quais são compostas pelas transferências intergovernamentais da União e do estado e as multigovernamentais. Assim, informam os seguintes dados das transferências intergovernamentais da União: Cota FPM, Cota ITR, Cota IOF Ouro, LC 87-96 ICMS, Compensação Financeira de Minerais (CFEM), Cota Petróleo, SUS União, FNAS, FNDE e demais Transf. União; as Transferências Intergovernamentais do estado: Cota ICMS, Cota IPVA, Cota IPI

Exportação, Cota salário educação, SUS estado e outras transferências do estado; e as transferências multigovernamentais, inclusive o FUNDEF.

Observa-se, ainda, que a partir de 2004, as transferências intergovernamentais são ampliadas, pois ingressa a cota-parte da CIDE. Assim, as transferências intergovernamentais da União são compostas por: Participação receita da União, Cota FPM, Cota ITR, Cota IOF Ouro, LC 87-96 ICMS, Transf. União Compensação Financeira, Cota Royalties Excedente, Cota Royalties Parte Especial, Compensação Financeira de Minerais (CFEM), Cota Petróleo, Outras Transf. Compensação Financeira União, SUS União, FNAS, FNDE e outras Transf. União e demais Transf. União; as transferências intergovernamentais do estado: Participação Receita estado, Cota ICMS, Cota IPVA, Cota IPI Exportação, Cota salário educação, SUS estado, cota CIDE, outras participação receita do estado, Transf. Est. Compensação Financeira, Cota Compensação Financeira Recursos Hídricos, Cota Compensação Financeira Recursos Minerais, Cota *Royalties* Produção, outras Trans. Est. Compensação Financeira, Transf. Estadual saúde fundo e outras transferências do estado; e as transferências multigovernamentais, a exemplo do FUNDEF.

A partir de 2007 são informadas as transferências intergovernamentais da União, do estado, do município e as multigovernamentais, incluindo o FUNDEB, o FUNDEB compensação e outras transferências multigovernamentais e em 2008 o FPM é repassado aos municípios com o acréscimo de 1%, conforme E. C. n. 55, de 20.09.2007.

Cumprido destacar, ainda, que o total das transferências intergovernamentais no Programa FINBRA não integra os valores das transferências intergovernamentais de receitas correntes e de capital mediante convênios (TRA 4), logo, os valores das transferências (TRA) analisados na seção 4.3.1 deste trabalho não apresentam os dados das transferências de convênios, os quais passaram a ser computados pela Programa FINBRA somente a partir de 2002. Entretanto, na seção 4.3.2 deste trabalho, quando se compara o comportamento do sistema das transferências intergovernamentais por mesorregiões do Pará nos anos de 2000, 2010 e 2012, segundo as modalidades (TRA 1, TRA 2, TRA 3 e TRA 4), os valores da TRA integram os valores das transferências intergovernamentais de convênios (TRA 4).

Ademais, observa-se no Programa FINBRA que nem todos os municípios paraenses apresentam os dados das receitas públicas municipais em todo o período

de análise de 1989 a 2012, logo, há alternância de municípios em cada ano, conforme segue: em 1990 103 municípios, em 1991 100 municípios, em 1992 97 municípios, em 1993 110 municípios, em 1994 99 municípios, em 1995 109 municípios, em 1996 65 municípios, em 1997 119 municípios, em 1998 31 municípios, em 1999 30 municípios, em 2000 110 municípios, em 2001 135 municípios, em 2002 129 municípios, em 2003 124 municípios, em 2004 107 municípios, em 2005 126 municípios, em 2006 125 municípios, em 2007 96 municípios, em 2008 87 municípios, em 2009 109 municípios, em 2010 106 municípios, em 2011 111 municípios e em 2012 94 municípios. Em face do exposto, a partir de 1999, a análise foi realizada por receitas públicas municipais *per capita*, inclusive, as transferências intergovernamentais *per capita*, isto é, os valores das receitas públicas municipais foram divididos pelo total do tamanho populacional dos municípios que apresentaram informações no FINBRA, conforme dados disponíveis do IBGE.

Vale esclarecer também que os valores informados nas Tabelas sobre o PIB, o PIB *per capita* e as receitas públicas dos municípios *per capita* (AP, DP, AT, TRA, TRA 1, TRA 2, TRA 3 e TRA 4) foram atualizados monetariamente conforme o índice IGP-DI da FGV, transformando-os de preços correntes para preços constantes (reais) com base no ano de 2010 para o PIB e o PIB *per capita* e no ano de 2012 para as receitas públicas municipais.

Assim, o comportamento financeiro dos municípios do Pará foi investigado no período de 1989 a 2012, dando-se destaque aos anos 2000, 2010 e 2012, demonstrando a concentração do conjunto de receitas dos municípios em cada ano por mesorregiões do estado do Pará.

A opção por avaliar a receita municipal do Pará em mesorregiões se deu pelo objetivo de compreender o comportamento da TRA em uma série histórica e também agregando o maior número de municípios paraenses. Isto porque os dados das receitas foram retirados do Programa Finbra/STN e não abrangem todos os municípios paraenses, alternando-se em cada ano, conforme demonstrado acima.

Outrossim, cumpre ponderar que a avaliação do comportamento da TRA municipal em mesorregiões do Pará pode escamotear peculiaridades internas, o que é natural de uma pesquisa científica no âmbito de sub-regiões, todavia, como há alternância de dados financeiros municipais em cada ano da década de 2000, optou-se por esta perspectiva de análise que possibilitou analisar a distribuição da TRA e

suas modalidades nos anos de 2000, 2010 e 2012. Logo, este trabalho apresenta resultados da distribuição da TRA a nível regional no Pará, identificando as mesorregiões que são mais beneficiadas pela TRA e as suas modalidades, bem como se verifica se são redistributivas, na conformidade do inverso da capacidade econômica e financeira das mesmas (inverso do PIB *p. c.*, da A.P. *p. c.* e da R.D. *p. c.*). Por fim, correlaciona-se a R.D. *p. c.* com o IDH-M das mesorregiões do Pará.

4.2.2 A delimitação das receitas municipais

4.2.2.1 Arrecadação própria (AP) e as receitas derivadas e as receitas originárias

A arrecadação própria consiste na arrecadação das receitas derivadas e das receitas originárias, ou seja, proveniente do exercício das competências tributárias, da cobrança de penalidades por descumprimento de leis e da exploração do patrimônio e de atividades econômicas particulares, conforme as aptidões socioeconômicas, culturais e ambientais de cada município, de acordo com o aporte teórico exposto no capítulo anterior.

Neste sentido, Prado (2001) dispõe que a arrecadação própria “reflete a estrutura de competências e de nível de esforço fiscal do governo em questão”. Por sua vez, a receita própria líquida mensura a totalidade das receitas correntes derivadas e originárias, deduzidas as receitas transferidas. Em outras palavras, abrange a totalidade das receitas correntes, sendo deduzidas apenas as transferências correntes.

4.2.2.1.1 Receitas derivadas municipais

As receitas derivadas consistem nas receitas que decorrem do poder impositivo do Estado, mediante lei, provenientes da arrecadação de tributos, das multas (penalidades) e das reparações de guerra, conforme Oliveira (2008).

Assim, são receitas derivadas municipais:

(i) Impostos do art. 156, da CF/88 Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); e o Imposto sobre Transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens

imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos de sua aquisição – ITBI);

- (ii) Taxas, de serviço público e poder polícia, municipais;
- (iii) Contribuições de melhoria municipais;
- (iv) Contribuição de iluminação pública (CIP), prevista no art. 149-A, da CF/88;
- (v) Contribuição previdenciária sobre os servidores municipais para custeio de regime previdenciário próprio;
- (vi) Penalidades (multas) cobradas por inadimplemento de leis municipais.

4.2.2.1.2 Receitas originárias municipais

As receitas originárias são aquelas provenientes de uma relação de direito privado ou público disponível, sendo fruto da exploração do patrimônio do ente político (OLIVEIRA, p. 105). Desse modo, as receitas originárias municipais são as receitas públicas decorrentes da atuação econômica do município sobre os seus bens públicos. Neste passo, são receitas originárias municipais:

- (i) Receitas imobiliárias (aluguéis, arrendamentos etc.);
- (ii) Receitas mobiliárias (juros de capital próprio, dividendos de ações, outras aplicações financeiras)
- (iii) Receitas de concessões e permissões;
- (iv) Outras receitas patrimoniais;
- (v) Receitas agropecuárias;
- (vi) Receitas industriais;
- (vii) Receitas de serviços.

4.2.2.2 Receitas transferidas (TRA)

As receitas transferidas consistem nas receitas públicas repassadas de uma unidade federativa para outra unidade federativa do Brasil (OLIVEIRA, 2008), seja da partilha da receita tributária, seja de receitas decorrentes da exploração patrimonial ou atuações econômicas do Estado, com base no aporte teórico exposto no capítulo anterior.

Cumprе ressaltar que nesta pesquisa científica se optará pela classificação das transferências intergovernamentais pautada na política fiscal, conforme delimitado no capítulo anterior. Desse modo, as receitas transferidas intergovernamentais municipais consistem na totalidade de receitas repassadas pela União e pelos estados aos municípios, quais sejam:

- (i) Receitas transferidas devolutivas e compensatórias;
- (ii) Receitas transferidas redistributivas;
- (iii) Receitas transferidas redistributivas seletivas;
- (iv) Receitas transferidas discricionárias.

4.2.2.2.1 Receitas transferidas devolutivas e compensatórias (TRA 1)

As receitas transferidas devolutivas e compensatórias, como dito no capítulo anterior, são as receitas transferidas da União e dos estados aos municípios decorrentes, respectivamente, da participação do município no fato jurídico tributário que gerou a obrigação do tributo ou por necessidade de compensação financeira para assegurar o equilíbrio do pacto federativo.

Assim, segundo dados do Programa FINBRA/STN, são receitas transferidas devolutivas e compensatórias municipais:

- (i) IRRF
- (ii) Participação na Receita da União ou do estado
- (iii) Cota-parte do ITR;
- (iv) Cota-parte do IOF ouro;
- (v) Cota-parte do ICMS;
- (vi) Cota-parte do IPVA;
- (vii) Compensação financeira da União e do estado;
- (viii) Cota-parte CFEM;
- (ix) Cota-parte Royalties do Petróleo;
- (x) Cota-parte da Compensação Financeira Recursos Hídricos;
- (xi) Cota-parte Financeira Recursos Minerais;
- (xii) Cota-parte Royalties Produção;
- (xiii) Cota-parte Royalties Participação Especial
- (xiv) Cota-parte Royalties Excedente

(xv) Outras Transferências da União, do estado e do município.

4.2.2.2.2 Receitas transferidas redistributivas (TRA 2)

As receitas transferidas redistributivas consistem nas receitas recebidas pelos municípios provenientes da União e dos estados, que possuem aspectos de redistribuição da receita em prol da equalização fiscal e da redução da desigualdade regional, conforme delimitação teórica no capítulo anterior.

Assim, com base nos dados do FINBRA/STN, são receitas transferidas redistributivas:

- (i) o FPM;
- (ii) o Fundo Especial do Petróleo (cota petróleo);
- (iii) 25% dos 25% da receita da cota-parte do ICMS (na legislação estadual do Pará),⁵⁰
- (iv) 25% do FEX-IPÍ;
- (v) 25% do Seguro Receita da Lei Kandir (L.C. n. 87/96);

4.2.2.2.3 Receitas transferidas redistributivas seletivas (TRA 3)

As receitas transferidas redistributivas seletivas são as receitas transferidas da União e dos estados aos municípios visando a redução das desigualdades regionais e incentivando políticas sociais seletivas, consoante aporte teórico exposto no capítulo anterior.

Neste sentido, são receitas transferidas redistributivas seletivas:

- (i) FNS – SUS;
- (ii) FNAAS;
- (iii) FNDE;
- (iv) Transferências estaduais Saúde Fundo;
- (v) Transferências Multigovernamentais FUNDEF/FUNDEB;
- (vi) Cota-parte da CIDE combustível dos municípios.

⁵⁰Lembrando que não foi possível distinguir os 25% dos 25% da receita da cota-parte do ICMS no Programa FINBRA da STN, visto que os municípios apenas declaram ao programa o valor total repassado pelo estado do Pará. Logo, esses foram contabilizados na modalidade TRA 1, conforme Quadro 11.

4.2.2.2.4 Receitas transferidas discricionárias (TRA 4)

Já as receitas transferidas discricionárias ou voluntárias, como já definidas em capítulo anterior, consistem no repasse de receitas entre as unidades federativas do país por meio de acordo ou negociações entre as mesmas, formalizadas em convênios, contratos ou termos de adesão, voltadas para despesas correntes e despesas de capital. No Programa do FINBRA/STN são agregadas na especificidade de “Transferências de Convênios” e “Transferências de Convênios de Capital”.

4.2.2.3 Receita disponível (RD)

A receita disponível dos municípios, nesta pesquisa científica, consiste na receita total orçamentária. Segundo Prado (2001), a receita disponível “mensura a totalidade de recursos que o governo recebe como resultado da atuação do sistema legal de transferências”, acrescida das receitas próprias decorrentes da arrecadação de tributos e da exploração do patrimônio do ente político.

No Programa do FINBRA/STN, com base na Lei n. 4.320/64 e a Portaria Interministerial 338/2006 entre outras, a receita disponível consiste na receita orçamentária total, a qual é composta por receitas correntes, receitas de capital, deduções de receitas correntes, receitas correntes intraorçamentárias e receitas de capital intraorçamentárias; sendo que:

(i) as receitas correntes são compostas por: receitas tributárias, receitas das contribuições, receitas patrimoniais, receitas agropecuárias, receitas industriais, receita de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes;

(ii) as receitas de capital são compostas por: operações de crédito (internas e externas), alienações de bens (móveis e imóveis), amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

(iii) as receitas correntes intraorçamentárias são as receitas correntes que se referem a operações entre órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da mesma esfera governamental;

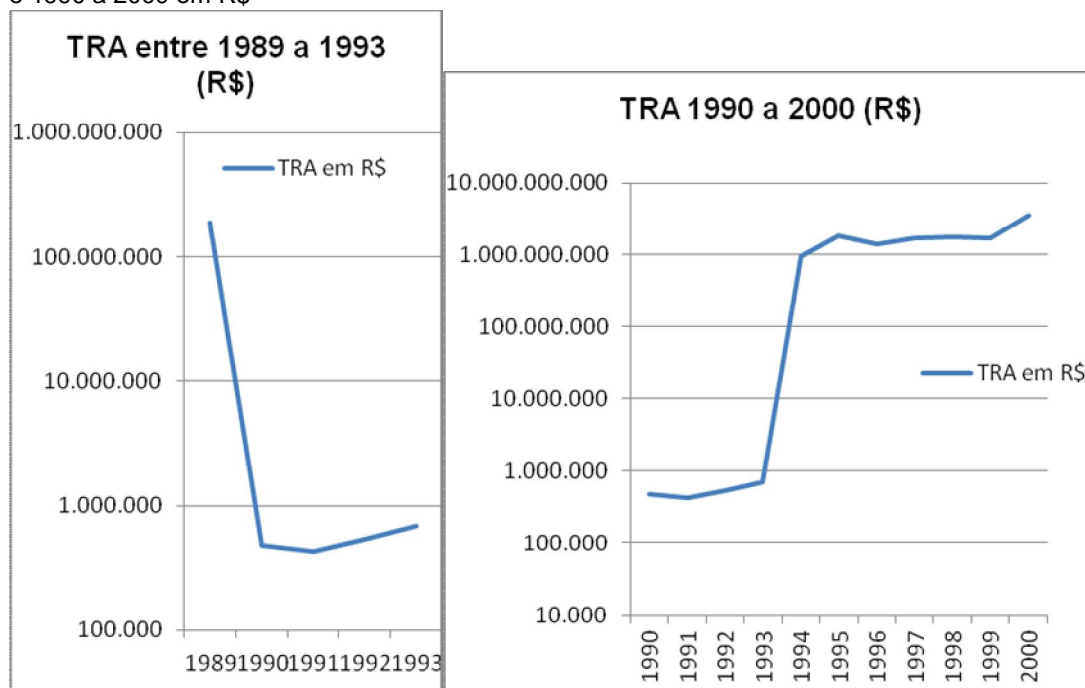
(iv) as receitas de capital intraorçamentárias são as receitas de capital que se referem a operações entre órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas

estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da mesma esfera governamental.

4.3 O comportamento do sistema jurídico das transferências intergovernamentais nas receitas públicas dos municípios do estado do Pará no período de 1989 a 2012

Primeiramente, cumpre avaliar que, da mesma forma que ocorre em nível nacional, conforme relatado no capítulo primeiro, os municípios do estado do Pará também obtiveram um elevado volume da receita pública proveniente das transferências intergovernamentais da União e do estado do Pará após a Carta Política de 1988 e, sobretudo, a partir da década de 2000, se comparado com a década de 90, segundo dados disponíveis no Programa FINBRA/STN (2013), logo, segue abaixo Gráfico sobre o desempenho das transferências intergovernamentais no período de 1989 a 2000:

Gráfico 7 – Transferências intergovernamentais (TRA) dos municípios paraenses entre 1989 a 1993 e 1990 a 2000 em R\$*



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do FINBRA/STN (2013).

*Os valores foram atualizados em preços constantes (reais) para o ano de 2012, conforme o índice do IGP-DI da FGV (2014). Ademais, entre 1989 a 1993 os dados disponíveis no FINBRA/STN sobre as transferências intergovernamentais são do FPM e participação em tributos estaduais, os quais não são especificados, além da cota-parte do ICMS; a partir de 1994 a 1997, ampliou-se apresentando os dados das transferências da União: o FPM, a cota-parte ITR e a cota-parte IOF-ouro; e as transferências estaduais: cota-parte do ICMS, a cota-parte FPEX-IPI e cota-parte do IPVA. A partir de 1998 a 2000, apresentam-se informações sobre as transferências intergovernamentais da União composta por: o FPM, o IRRF, a cota-parte ITR, a cota-parte IOF-ouro, a LC 87/96, o FUNDEF União, o SUS União e outras transferências intergovernamentais da União; e as transferências intergovernamentais do estado: a cota-parte do ICMS, a cota-parte FPEX-IPI, a cota-parte do IPVA, a cota-parte salário-educação, FUNDEF estado, SUS estado e outras transferências intergovernamentais do estado.

Como visto, a partir da Constituição Federal de 1988, os valores das transferências intergovernamentais (TRA) se alternaram no intervalo entre 1989 a 1993, destacando-se o elevado volume em 1989, se comparado com o valor da TRA em 1990, e um crescimento constante entre 1990 a 1993, com um pequeno decréscimo em 1991; bem como se percebe um crescimento relevante a partir de 1993; e, posteriormente, algumas alternâncias, com elevações em 1995 e em 1997 e um considerável crescimento a partir de 2000, conforme será analisado adiante.

Esclarece-se, primeiramente, que o período de 1989 a 1992 foi de adaptação às normas constitucionais, em face do advento da Constituição Federal de 1988, logo, nesse período as entidades federativas estavam, ainda, produzindo a legislação regulamentadora a nível federal, estadual e municipal, tais como: (i) a L.

C. n. 61, de 26.12.1989, federal, que trata de normas para participação dos estados e do distrito federal no produto da arrecadação do IPI, relativamente às exportações (FEX), em que 25% dos recursos são repassados aos municípios; (ii) a LC n. 62, de 28.12.1989, federal, já mencionada, cujas normas regulamentam o cálculo, a entrega e o controle de liberação dos recursos do FPE e do FPM; (iii) a Lei n. 8.016, de 08.04.1990, federal, a qual dispõe sobre normas relativas à entrega das quotas de participação dos estados e do distrito federal na arrecadação do IPI, em que 25% dos recursos são repassados aos municípios (FEX); (iv) a L. C. n. 63, de 11.01.1990, federal, a qual dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos estados e de transferências recebidas, pertencentes aos municípios; (v) a Lei n. 5.645⁵¹, de 11 de janeiro de 1991, do estado do Pará, que dispõe sobre os critérios para o crédito e os prazos para o repasse da cota-parte do ICMS e de outros tributos de arrecadação do estado do Pará (a exemplo da cota-parte do IPVA) e os recursos tributários recebidos pelo estado do Pará pertencentes aos municípios paraenses.⁵²

Neste sentido, o elevado volume de transferências intergovernamentais recebidos por 97 municípios paraenses em 1989, em valores reais de R\$-186.330.142,36, sendo que R\$-152.678.086,55 relativos ao FPM e R\$-33.652.055,81 à participação de tributos estaduais, decorreu da fase de adaptação normativa, acima relatado, visto que em 1989 o repasse das transferências obrigatórias ocorreu conforme a legislação vigente, ou seja, anterior ao advento da Carta Política de 1988, por exemplo, o FPM foi recolhido com base na Resolução n. 235 do Tribunal de Contas da União (TCU), fundamentado no art. 159, I, alínea “c”, da Constituição Federal de 1988 e nos Decretos-leis n. 1.434 de 11.12.1975 e n. 1.881 de 27.08.1981, ou seja, foi utilizada a legislação regulamentadora anterior à L.C. n. 62, a qual foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) somente em 26.12.1989.

Enquanto em 1990, o volume da TRA recebido por 103 municípios paraenses foi inferior ao montante de TRA em 1989, visto que o repasse se deu com base na nova legislação, fundamentada na Carta Política de 1988, assim, os valores

⁵¹ A Lei estadual n. 5.645 de 1991 já foi alterada pelas seguintes leis estaduais: em 30.12.1999, pela Lei n. 6.276, em 16.07.2012 pela Lei n. 7.636 e em 12.07.2012 pela Lei n. 7.638 que trata do ICMS ecológico.

⁵² Em 27.09.1989, surge a Lei n. 7.827 que dispõe sobre os Fundos nacionais de Desenvolvimento das regiões do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), mas esta receita pública não é declarada no FINBRA/STN, motivo pelo qual não se avalia nesta pesquisa científica.

do FPM também foram inferiores, mas esta ainda permaneceu como a modalidade da TRA de maior volume recebido pelos municípios paraenses nesse ano⁵³, com participação de 71,87% do total da TRA, e o FPM em 1990 já foi repassado com base na L. C. n. 62/89, que regulamentou o art. 159, inciso I, da Carta Política, que trata dos Fundos de Participação (FPE e FPM), a qual foi aplicada no ano de 1990 em diante, sofrendo apenas uma mudança em 1992 pela L. C. n. 71, em relação ao FPM, e em 2013, mediante a L. C. n. 143, concernente ao FPE.

Logo, entre 1989 a 1993 houve um período de adequação em que a União e os estados estavam produzindo as leis regulamentadoras das transferências obrigatórias previstas na Constituição Federal de 1988, naquela época. Destaca-se, ainda, que a partir de 1992, com o advento da regulamentação estadual do repasse das cota-partes do ICMS e de outros tributos estaduais, a exemplo do IPVA, houve um aumento relevante do volume das transferências, conforme demonstra o Gráfico n. 07, o qual foi motivado pela vigência e aplicação da legislação referente à cota-parte do ICMS e de outros tributos estaduais, aumentando o repasse total deste tipo de receita pública (TRA).

Ademais, cumpre lembrar que situações econômicas, como a arrecadação tributária e o PIB, podem interferir no volume do repasse dessas transferências intergovernamentais compostas por tributos da União e do estado, o que vem justificar o decréscimo do repasse das transferências intergovernamentais para os municípios paraenses em 1991.

Assim, não obstante o PIB do Brasil tenha crescido em 1991⁵⁴, conforme corrobora a Tabela n. 05, citada alhures, houve uma relevante diminuição da arrecadação tributária da União e das entidades subnacionais brasileiras no mesmo ano, o que ocasionou, diretamente, o decréscimo no volume da receita das transferências intergovernamentais (TRA) repassado aos municípios do Pará em 1991, haja vista que a maior parte do montante da TRA decorre das transferências obrigatórias, compostas por tributos federais e estaduais. Neste sentido, visualiza-se na Tabela 5 que em 1990 o crescimento da arrecadação tributária do Brasil foi de

⁵³Por exemplo, em 1990 103 municípios paraenses receberam um montante de receita de transferência intergovernamental no valor de 11.753.411,75 (cruzeiro), em preços correntes, e de R\$-483.258,95, em preços constantes, sendo que somente de FPM foram recebidos os valores de 8.448.293,06, em preços correntes (cruzeiro) e de R\$-347.364,09 em preços constantes, uma participação de 71,87% do total desta receita pública; e R\$-135.894,85, em preços constantes, são relativos à participação em tributos estaduais.

⁵⁴ O PIB do Brasil cresceu de 398.747 milhões em 1990 para 405.679 milhões em 1991.

7,75 ponto percentual (p. p.), enquanto em 1991 obteve um resultado negativo de -5,3 p. p., isto porque a arrecadação tributária da União reduziu de 19,90% do PIB em 1990 para 16,12% do PIB em 1991, da mesma forma os estados tiveram um decréscimo de 9,08% do PIB em 1990 para 7,32% do PIB em 1991, bem como o total da arrecadação tributária dos três níveis governamentais houve um decréscimo de 29,91% do PIB em 1990 para 24,61% do PIB em 1991.

Entretanto, no ano de 1992 já se percebe um aumento da arrecadação tributária federal de 16,12% do PIB em 1991 para 17% do PIB em 1992 e 18,49% do PIB em 1993, assim como na arrecadação tributária estadual que passou de 7,32% do PIB em 1991 para 7,40% do PIB em 1992 e obteve um decréscimo para 5,91% do PIB em 1993. Assim, em 1992 houve um crescimento da arrecadação tributária brasileira, considerando as três esferas governamentais, em 0,77 p. p., ao passo que em 1993 houve decréscimo de -0,29 p. p., conforme informa a Tabela 5 deste trabalho.

Também é importante ressaltar que o período de 1990 a 1994, os dados disponíveis sobre as transferências intergovernamentais para os municípios paraenses no Programa FINBRA/STN referem-se apenas à cota-parte do FPM e a participação em tributos estaduais, os quais não são especificados na fonte, visto que apenas dispõe que se trata da cota-parte do ICMS e outros. Todavia, a partir de 1994 a 1997, ampliou-se a base de informações do Programa FINBRA/STN, apresentando os dados das transferências da União, compostas por: FPM, cota-parte ITR e cota-parte IOF-ouro; e as transferências estaduais compostas por: cota-parte do ICMS, a cota-parte FPEX-IPI e cota-parte do IPVA. No período de 1998 a 1999, apresentam-se informações sobre as transferências intergovernamentais da União compostas por: FPM, IRRF, cota-parte ITR, cota-parte IOF-ouro, LC 87/96, FUNDEF União, SUS União e outras transferências intergovernamentais da União; e as transferências intergovernamentais do estado compostas por: cota-parte do ICMS, cota-parte FPEX-IPI, cota-parte do IPVA, cota-parte salário-educação, FUNDEF estado, SUS estado e outras transferências intergovernamentais do estado. Logo, a ampliação da base de dados sobre as transferências intergovernamentais no Programa FINBRA/STN e o surgimento de novas transferências, por mudanças normativas, a exemplo do repasse da L. C. n. 87/96 (Lei Kandir - ICMS) e o FUNDEF, ocasionaram o disparate entre os intervalos de 1990-1994 e de 1995-1999.

Impende chamar atenção, ainda, que se visualiza no Gráfico 7 uma elevação da receita das transferências intergovernamentais dos municípios paraenses nos anos de 1995 e 1997, assim, as transferências intergovernamentais de maior volume da União (FPM) e do estado do Pará (cota-parte do ICMS) quase duplicaram, respectivamente, em preços reais, de R\$-587.512.111 (FPM) e de R\$-332.429.222 (cota-parte do ICMS), em 1994, para R\$-1.090.394.952 (FPM) e R\$-653.886.513 (cota-parte do ICMS) em 1995; e em 1996 obtiveram um decréscimo para R\$-775.289.264 (FPM) e R\$-195.163.626 (cota-parte ICMS) e subiram em 1997 para R\$-1.072.358.518 (FPM) e R\$-554.274.651.

Fatores econômicos como a arrecadação tributária pode ter interferido no aumento do repasse nos anos de 1995 e 1997, assim, conforme Tabela n. 05, supracitada, observa-se que houve um aumento da arrecadação tributária federal de 98.199 milhões em 1994 para 124.695 milhões em 1995, em que pese em percentagem do PIB houve um decréscimo de 20,55% em 1994 para 19,30% em 1995, ao passo que a arrecadação tributária dos estados aumentou de 34.334 milhões em 1994 para 53.139 milhões em 1995, elevando a percentagem no PIB de 7,18% para 8,22%, e a dos municípios também elevou de 4.200 milhões e 0,88% do PIB em 1994 para 9.024 milhões e 1,40% do PIB em 1995. Outrossim, a arrecadação tributária dos três níveis governamentais teve um crescimento de 0,31 ponto percentual em 1995, todavia, em 1996, obteve um crescimento negativo de - 3.73 p. p. e em 1997 voltou a crescer para 0,28 p. p..

Logo, tais dados sobre a arrecadação tributária do Brasil demonstram um crescimento em 1995 e em 1997, os quais impactaram no volume de repasse das transferências intergovernamentais para os municípios do Pará.

Ademais, houve uma mudança normativa em 1996 que gerou o aumento do repasse das transferências intergovernamentais dos municípios paraenses em 1997, qual seja, a transferência obrigatória proveniente da perda da receita por desonerações de ICMS sobre os produtos destinados à exportação, a qual surgiu com o advento da Lei Kandir, L. C. n. 87, de 13.09.1996; bem como a mudança legislativa na fixação dos coeficientes de repasse do FPM, com o advento da L. C. n.91 de 22 de dezembro de 1997 que estabeleceu a reserva do FPM para municípios com coeficiente maior ou igual a 3,8 (mais de 142.633 habitantes), o congelamento dos coeficientes dos municípios estabelecidos em 1997 e a regra de transição para o redutor financeiro até 2002, em relação aos municípios que

obtiveram redução de seus coeficientes pela aplicação do critério do número de habitantes em 1997, conforme estabelecido no Código Tributário Nacional (CTN), com a redação dada pelo Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. Lembrando que a regra de transição do redutor financeiro foi prorrogada posteriormente até 2008, com base na L. C. n. 106 de 23 de março de 2001.

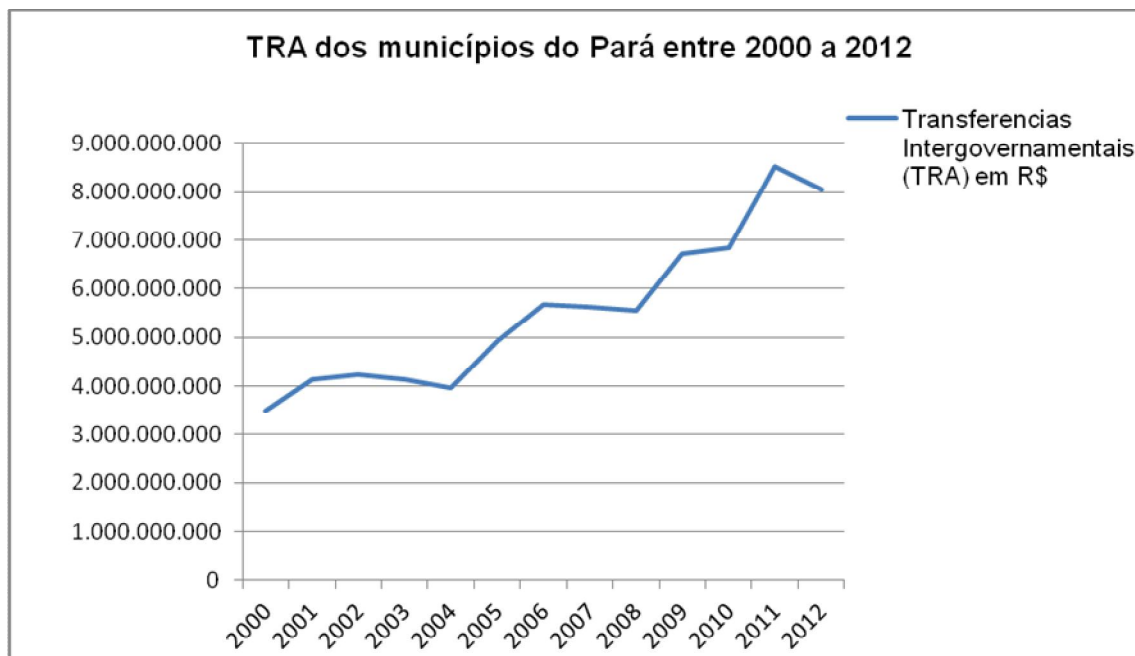
Por fim, cumpre pontuar sobre a análise do Gráfico n. 07 que outro aumento considerável foi em 2000, visto que o volume das transferências (TRA) subiu, em preços reais, de R\$-1.737.248.425 em 1999 para R\$-3.484.182.123 em 2000. Assim, é válido esclarecer, primeiramente, que foram computados em 1999 dados de apenas 30 municípios paraenses no Programa FINBRA/STN, enquanto em 2000 os resultados se referem aos dados de 110 municípios paraenses, contudo, a TRA *per capita* em 1999 é de R\$-0,13, enquanto em 2000 subiu para R\$-663,00, o que corrobora que de fato houve um crescimento da TRA. Além disso, nesse período também houve um crescimento da arrecadação tributária brasileira de 1,25 p. p. em 1999 para 2,03 p. p. em 2000, o que impactou na elevação do repasse da TRA.

Ao longo da década de 2000, a arrecadação tributária do Brasil foi se elevando⁵⁵, assim como os valores das transferências intergovernamentais foram aumentando, conforme será comprovado adiante.

Impende evidenciar, nesta pesquisa científica, o crescimento considerável do montante da receita das transferências intergovernamentais (TRA) na receita pública municipal do Pará após a Constituição Federal de 1988, ou seja, durante a década de 90 e, especialmente, a década de 2000 nos municípios do estado do Pará, conforme exposto em Gráfico abaixo:

⁵⁵ Conforme Tabela 5 supracitada neste trabalho, a arrecadação tributária dos três níveis governamentais do Brasil se elevou entre 2000 e 2012, conforme percentagem sobre o PIB: em 2000 30,03%, em 2001 30,81%, em 2002 32,64%, em 2003 32,53%, em 2004 33,49%, em 2005 34,13%, em 2006 34,52%, em 2007 34,69%, em 2008 34,85%, em 2009 33,83%, em 2010 34,22%, em 2011 36,02% e em 2012 36,27%. Houve apenas decréscimos nos anos de 2003 (-0,11 p. p.) e 2009 (-1,02 p. p.).

Gráfico 8 – Transferências intergovernamentais (TRA) dos municípios no estado do Pará no período de 2000 a 2012 em R\$*



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do programa FINBRA/STN (2013).

*Cumprir informar que os valores sofreram arredondamentos, bem como foram atualizados para preços constantes para 2012, conforme o índice IGP-DI da FGV. Também esclareço que nos anos de 2000 e 2001 as Tabelas do FINBRA/STN não apresentam o total das transferências correntes intergovernamentais, desse modo, para encontrar esse valor foram somados os valores totais das transferências correntes intergovernamentais da União e as do estado, existentes nas referidas Tabelas. A partir de 2002 as Tabelas do FINBRA/STN já apresentam o total das transferências correntes intergovernamentais, cujo montante (total da TRA) não compreende os valores das transferências intergovernamentais de convênios.

Observa-se no Gráfico acima que os valores das transferências intergovernamentais, em preços reais, recebidos pelos municípios do estado do Pará na década de 90 foram inferiores em relação à década de 2000.

Logo, em 1990 103 municípios paraenses receberam os valores reais de TRA de R\$-483.259,00, em 1991 100 municípios obtiveram R\$-429.185,00, em 1992 97 municípios receberam R\$-534.475,00, em 1993 110 municípios somaram R\$-686.973,00, em 1994 99 municípios totalizaram R\$-948.145.058,00, em 1995 109 municípios receberam R\$-1.821.370.409,78, em 1996 65 municípios somaram R\$-1.421.930.433,02, em 1997 119 municípios auferiram R\$-1.731.750.638,71, em 1998 31 municípios receberam R\$-1.805.552.215,81 e em 1999 30 municípios alcançaram R\$-1.737.248.425,09.

Ao passo que em 2000 110 municípios receberam R\$-3.484.182.122,71, em 2001 135 municípios receberam R\$-4.149.745.213,47, em 2002 129 municípios

obtiveram R\$-4.243.897.805,05, em 2003 124 municípios receberam R\$-4.139.011.874,68, em 2004 107 municípios receberam R\$-3.977.679.387,36, em 2005 126 municípios alcançaram R\$-4.944.575.669,41, em 2006 125 municípios totalizaram R\$-5.674.605.414,02, em 2007 96 municípios auferiram R\$-5.614.589.271,95, em 2008 87 municípios receberam R\$-5.544.284.058,90, em 2009 109 municípios alcançaram R\$-6.725.792.953,02, em 2010 106 municípios receberam R\$-6.848.649.831,09, em 2011 111 municípios totalizaram R\$-8.515.018.559,62 e em 2012 94 municípios perfizeram R\$-8.068.403.356,15

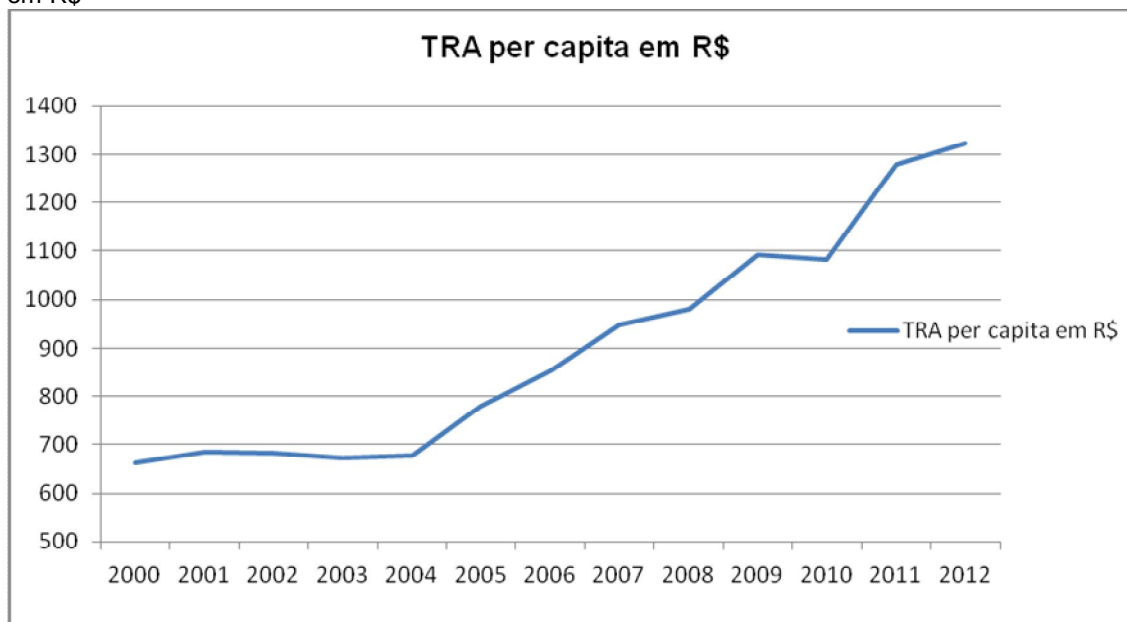
Desse modo, percebe-se que após a Carta Política de 1988, ou seja, ao longo das décadas de 90 e, sobretudo, de 2000 os valores das transferências intergovernamentais (TRA) foram se elevando, em face de mudanças normativas que ampliaram o sistema de transferências intergovernamentais e do aumento da arrecadação tributária, conforme demonstrado na Tabela 5. Assim, a média dos valores da TRA entre 1990a 1999 foi de R\$-946.813.107, em preços reais, e a média de municípios que apresentaram informações ao Programa FINBRA/STN foi de 86 municípios; enquanto entre 2000 a 2012 a média dos valores da TRA foi de R\$-5.582.426.422,94, em preços reais, uma média bem superior em relação à década de 90, quase seis vezes mais, e a média de municípios que apresentaram informações no Programa FINBRA/STN foi de 112 municípios.

Desse modo, na década de 2000 os valores das transferências intergovernamentais se elevaram consideravelmente, tornando-se relevantes nas receitas públicas dos municípios paraenses, conforme será demonstrado adiante.

Neste sentido, é necessário avaliar o crescimento da receita das transferências intergovernamentais ao longo de 2000 a 2012 e destaca-se no Gráfico n. 08 que houve uma especial elevação do montante da receita da transferência intergovernamental (TRA) dos municípios paraenses nos seguintes momentos: (i) a partir de 2004; (ii) nos anos de 2008-2009 e (iii) 2011-2012.

Tal desempenho também se corrobora no Gráfico n. 09, abaixo colacionado, sobre as transferências intergovernamentais (TRA) *per capita*, ou seja, distribuídas pelo tamanho populacional dos municípios que ofertaram informações no Programa FINBRA/STN em cada ano do período de 2000-2012:

Gráfico 9 – A evolução das transferências intergovernamentais (TRA) per capita entre 2000 e 2010 em R\$*



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do programa FINBRA/STN (2013).

* Cumpre informar que os valores sofreram arredondamentos, foram atualizados em preços constantes (reais) para 2012, conforme o índice IGP-DI da FGV, e são fruto da divisão dos valores constantes das transferências intergovernamentais pelo total do tamanho populacional dos municípios, conforme dados do IBGE de 2010, que ofertaram informações ao Programa FINBRA/STN em cada ano. Entretanto, ressalta-se que em relação ao tamanho populacional de 2012 utilizam-se os dados atualizados do SUS (2014).

A TRA *per capita* evoluiu de R\$-0,13 em 1990 para R\$-663,00 em 2000 e R\$-1.323,44 em 2012, demonstrando uma elevação considerável. Além disso, também se observa no Gráfico n. 09 o crescimento constante da TRA *per capita* ao longo da década de 2000 e a elevação dos valores da TRA *per capita*, em especial, em três momentos: a partir de 2004, de 2008 e de 2011; assim como ocorreu no Gráfico 8.

No intervalo de 2000 a 2004 houve pequenas oscilações no montante de valores da TRA *per capita* dos municípios paraenses, visto que não tiveram mudanças normativas no sistema jurídico das transferências intergovernamentais, assim, as pequenas oscilações vão decorrer do volume da arrecadação tributária e da renúncia fiscal da União e do estado, as quais interferem no volume do repasse das transferências intergovernamentais, na maioria, obrigatórias e compostas por receitas tributárias, consoante detalhado no capítulo anterior.

A partir de 2004 e de 2008, compreende-se que um dos motivos para o aumento vertiginoso foi as mudanças normativas que ocorreram em 2004, 2006 e

2007, ampliando as modalidades de transferências intergovernamentais e aumentando a percentagem de algumas transferências intergovernamentais já existentes; além do aumento da arrecadação tributária da União e do estado, conforme se visualiza na Tabela 5. Assim, a partir de 2004 os municípios passaram a receber a cota-parte da CIDE-combustíveis⁵⁶ e o FUNDEB ampliou em 2006⁵⁷, assim como a partir de 2008 passou a vigorar o aumento no repasse do FPM⁵⁸ de 1%. Logo, houve um aumento de repasse de receita das transferências intergovernamentais o que resultou na elevação relevante a partir de 2004 e a partir de 2008. Todavia, não se descarta fatores econômicos, tais como, aumento da produtividade econômica e da arrecadação tributária que também impactaram no aumento da receita das transferências intergovernamentais nos referidos intervalos.

Em relação ao período a partir de 2011, verifica-se o crescimento da TRA *per capitados* municípios paraenses, de R\$-1.082 em 2010, para R\$-1.280 em 2011 e R\$-1.323 em 2012. Neste período não houve alteração legislativa relevante no sistema jurídico brasileiro das transferências intergovernamentais, logo, compreende-se que fatores econômicos interferiram no volume das transferências intergovernamentais para os municípios paraenses, tais como, PIB, arrecadação tributária e renúncia fiscal.

Neste sentido, constata-se uma elevação considerável do PIB *per capita* municipal do estado do Pará de R\$-8.726 em 2009 (em preços constantes) para R\$-10.259 em 2010, conforme Tabela 15, e de R\$-11.493 em 2011, com base nos dados do IBGE (2014), logo, este aumento vertiginoso da produtividade econômica local impactou na arrecadação tributária no estado do Pará e, por conseguinte, no volume das transferências intergovernamentais do estado do Pará para os

⁵⁶A partir de 2004, com o advento da E. C. n. 42, de 19.12.2003, foi alterado o art. 177, §4º, da C. F./88, garantido um repasse de 25% da arrecadação da CIDE combustíveis aos estados e aos municípios, do qual 75% eram destinados aos estados e o distrito federal e 25% aos seus municípios e em 04 de maio de 2004 que foi aprovada a Lei n. 10,866 que regulamentou a partilha desta transferência intergovernamental. Outrossim, a mesma E. C. n. 42/2003 permitiu que os municípios recebessem a totalidade do ITR desde que os mesmos optassem em realizar a fiscalização e a arrecadação do ITR sobre os imóveis rurais localizados em sua territorialidade. Ademais, em 30 de junho de 2004 a E. C. n. 44 aumentou a percentagem para 29%, mantendo a partilha de 75% para estados e distrito federal e 25% aos municípios.

⁵⁷Em 19.12.2006 o art. 60 do ADCT da Constituição Federal foi alterado pela E. C. n. 53, a qual reformulou o FUNDEB, ampliando para o ensino fundamental e o ensino médio, o que também elevou o volume dessa modalidade de receita transferida aos municípios.

⁵⁸Em 2007, houve um aumento do FPM mediante a alteração na Constituição Federal de 1988, no art.159, inciso I, pela E. C. n. 55, de 20.09.2007, que passou a vigorar a partir de 1º de setembro de 2007, e acrescentou a alínea “d)” ao referido artigo, aumentando a percentagem de repasse ao FPM para mais 1%.

municípios, a exemplo da cota-parte do ICMS, uma transferência obrigatória devolutiva livre, conforme descrito no capítulo anterior. O PIB do Pará em 2010 cresceu 8,0%, no patamar de 0,5 p. p. superior à média nacional nesse ano e vem registrando crescimento superior à média nacional em 2011 a 2012, com base nos índices de Atividade Econômica Regional do Pará (IBCR-PA) e do Índice de Atividade Econômica do Banco Central – Brasil (IBC-Br), conforme Boletim Regional do Banco Central do Brasil (BCB, 2013).

Todavia, é válido ponderar que tal aumento do PIB municipal e do estado do Pará eleva a arrecadação tributária dos mesmos, mas não o tanto que deveria em face da desoneração do ICMS (de competência dos estados) sobre os produtos destinados à exportação, regulada pela Lei Kandir, relatado alhures, especialmente porque relevante parte do PIB do estado do Pará, do fator indústria, provém das atividades econômicas de extração mineral, destinados para fora do Brasil, cujas empresas gozam do referido incentivo fiscal, conforme exposto na seção anterior.

Ademais, acresce-se que, segundo os Relatórios do IBPT (2011; 2013) e a Tabela n. 06 supracitada, o Brasil teve um decréscimo na arrecadação tributária em 2009 (-1,02% p. p.), todavia, em 2010 cresceu em 0,63 p. p. e em 2011 1,80 p. p. e em 2012 cresceu apenas 0,25 p. p. Neste período, foram relevantes os seguintes tributos: o ICMS de competência dos estados e do distrito federal e a contribuição previdenciária ao INSS, a COFINS, e o IR, de competência da União. A elevação dos valores arrecadados do ICMS de R\$-229,35 milhões em 2009 para R\$-270,07 milhões em 2010 e de R\$-301,3 milhões em 2011 para R\$-329,78 milhões em 2012, acarretou o aumento da transferência da cota-parte do ICMS aos municípios; bem como o aumento do IR de R\$-191,60 milhões em 2009 para R\$-208,20 milhões em 2010 e de R\$-249,82 milhões em 2011 para R\$-264,15 milhões em 2012, provocou o aumento das transferências obrigatórias e redistributivas do FPE, do FPM e dos Fundos Nacionais de Desenvolvimento (FNO, FCE e FNE), os quais são compostos por receitas do IR, conforme demonstrado no Quadro 2 supracitado, e o FUNDEB, o qual é composto por receitas variadas, entre elas a parcela do produto do FPE, do FPM e do ICMS, consoante detalhado no Quadro 4.

Cumprе ressaltar, também, o aumento do IPI, elevando-se R\$-30,75 milhões em 2009 para R\$-39,99 milhões em 2010 e R\$-46,92 milhões em 2011 e obtendo um decréscimo em 2012 para R\$-45,93 milhões, impactando nas transferências intergovernamentais obrigatórias para os municípios, visto que faz

parte do montante do FPM e do FEX-IPi; bem como, destaca-se o aumento da CIDE-combustível, de competência da União, cuja parcela da receita é repassada aos estados e aos municípios, compondo a transferência obrigatória redistributiva livre (para os municípios), chamada de cota-parte da CIDE-combustível, a qual cresceu de R\$-4,83 milhões em 2009 para R\$-7,74 milhões em 2010 e R\$-8,93 milhões em 2011, também obtendo um decréscimo em 2012 para R\$-2,74 milhões (IBPT, 2011), haja vista renúncia fiscal mediante Decreto n. 7.764, de 22 de junho de 2012, que zerou a alíquota da CIDE combustível.

Chama-se atenção que em 2012 foi arrecadado o valor total desta receita transferida em R\$-8.068.403.356,15, referente a 94 municípios, sendo a TRA *per capita* no valor de R\$-1.323,44, em que pese no mesmo ano o PIB do Brasil tenha tido um crescimento de apenas 0,9%, totalizando R\$-4,403 trilhões, conforme dados do IBGE (2013), abaixo da expectativa do governo federal, cujo Ministério da Fazenda estimava 4%, sendo o menor crescimento nominal dos países que compõem o BRIC's (grupo de países designados como mercados emergentes, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), logo, demonstrando uma desaceleração da economia nacional, fruto do impacto da crise econômica mundial. O segmento econômico que mais se destacou no PIB brasileiro de 2012 foi o de serviços com 1,7% de crescimento nominal, enquanto a agropecuária (-2,3%) e a indústria (-0,8%) registraram um queda no crescimento. Já o PIB *per capita* do Brasil em 2012 alcançou R\$-22.402, mantendo-se quase estável (0,1%) em relação a 2011. Tal conjectura econômica gerou efeitos no volume do repasse das transferências obrigatórias compostos por recursos tributários da União, a exemplo do FPE, do FPM, FEX e do FUNDEB.

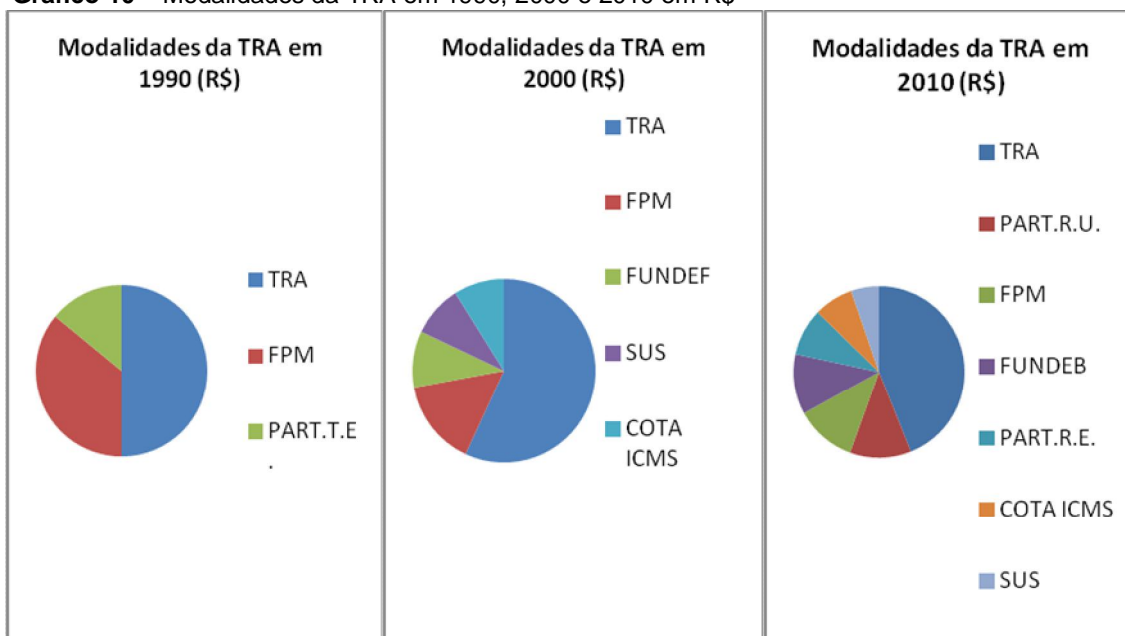
Além disso, segundo levantamento da Receita Federal do Brasil (2013), as desonerações fiscais em 2012 foram referentes a 18 tributos federais que promoveram a redução de R\$-46,440 bilhões na arrecadação tributária da União. Destacam-se: (i) a concessão em maio de 2012 da alíquota zero para a CIDE-combustíveis, com o objetivo de reduzir o preço da gasolina, a qual impactou em R\$-8,855 bilhões; (ii) a redução de tributos sobre a aquisição de bens de capital, contabilizando R\$-7,607 bilhões; (iii) os incentivos fiscais sobre o IPI concedidos a diversos setores econômicos que custou R\$- 7,153 bilhões, sendo somente o setor automobilístico responsável pela perda de R\$-2,85 bilhões; (iv) o aumento das faixas de tributação do Simples Nacional para o tratamento tributário diferenciado às

empresas de pequeno porte e às microempresas (L.C. n. 123), o qual provocou a redução na arrecadação de tributos no valor de R\$-5,326 bilhões; (v) a desoneração sobre a folha de salário que substituiu a incidência da contribuição patronal sob a alíquota de 20% pela contribuição sobre o faturamento com alíquotas de 1% e 2%, a qual impactou em R\$-3,821 bilhões; (vi) o programa de renúncia de receita, chamado Reintegra, que devolve parcela de impostos para exportadores de bens manufaturados, o que custou R\$-3,420 bilhões; (vii) a redução do IOF sobre o crédito da pessoa física, que impactou em R\$-2,806 bilhões; entre outras desonerações fiscais ocorridas em 2012 (SIMÃO; MARCHESINI; CAMPOS, 2013), as quais influenciaram diretamente no repasse de algumas transferências intergovernamentais da União para os estados e para os municípios, a exemplo do FPM, do FUNDEB e da cota-parte da CIDE combustíveis aos municípios paraenses.

No nível estadual, dados do Conselho Nacional Fazendário (CONFAZ) publicados pela Associação Transparência Municipal em artigo de Bremaeker (2014) informa que o estado do Pará teve um crescimento da arrecadação de ICMS em 63,45% em 2012, comparado com 2008, e que o estado do Pará arrecadou de ICMS R\$-6.835.769,00, sendo que R\$-853.326,00 foi objeto de renúncia fiscal, conforme consta na estimativa de impacto financeiro orçamentário da LOA de 2013 do estado do Pará (SEPOF, 2013), promovendo relevante perda de receita para os municípios paraenses, haja vista que reflete no montante do repasse da cota-parte do ICMS.

À vista do exposto, percebe-se que em 2012, em que pese os impactos econômicos a nível federal e as renúncias fiscais federais e estaduais, os municípios paraenses continuaram recebendo um volume relevante de TRA *per capita*.

Ademais, faz-se uma análise comparativa entre as modalidades de TRA de maior volume recebidos pelos municípios paraenses entre os anos de 1990, 2000 e 2010, conforme Gráfico abaixo:

Gráfico 10 – Modalidades da TRA em 1990, 2000 e 2010 em R\$*

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Programa FINBRA/STN (2013).

* Os valores das transferências intergovernamentais foram convertidos em preços reais para 2012, conforme o índice IGP-DI da FGV e sofreram arredondamentos.

Assim, observa-se que em 1990 103 municípios do estado do Pará receberam o montante de TRA, em preços reais, de R\$-483.259,00 e R\$-0,13 *per capita*, destacam-se os valores do FPM em R\$-347.364,09 e a participação em tributos estaduais em R\$-135.894,85.⁵⁹ Logo, em 1990, o FPM é a transferência intergovernamental de maior volume, a qual tem como característica ser redistributiva e livre (TRA 2), não interferindo na autonomia política dos municípios quanto à aplicação destes recursos localmente.

Em 2000 a receita total das transferências intergovernamentais de 111 municípios paraenses foi de R\$-3.484.182.123,00, em preços reais, e R\$-663,00 *per*

⁵⁹Cumprе esclarecer que os dados da TRA ofertados no Programa FINBRA referem-se apenas ao FPM e à participação em tributos estaduais, composto pela cota-parte do ICMS e outros. Não existem informações sobre outras modalidades de TRA, tais como, o FNS/SUS e as transferências discricionárias (convênios). Ademais, ressalta-se que o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi instituído apenas em 1996 com a Emenda Constitucional n. 14 e regulamentado pela Lei federal n. 9.242/96, composto por 15% do FPE e do FPM, 15% do FEX IPI, 15% da cota-parte da Lei Kandir (L. C. 87/96), 15% do ICMS e outros recursos complementados pela União, cujos recursos foram repassados para os estados e os municípios para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, segundo coeficiente individual de participação estabelecido pelo MEC, aferido com base no número de alunos matriculados anualmente na primeira a oitava séries do ensino fundamental na rede de ensino público, e, posteriormente, sofreu mudanças com o advento da E. C. n. 53 de 2006, ampliando o Fundo para Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, com vigência a partir 2007, e regulamentado pela Lei federal n. 11.494, de 20.06.2007.

capita. Destacam-se os valores, em preços reais, novamente do FPM em R\$-1.027.053.995,51 que compõe a modalidade de transferências redistributivas livres (TRA 2); posteriormente, o FUNDEF (União e estado) em R\$-673.842.605,05 e o SUS (União e estado) em R\$-610.966.144,35, os quais integram a modalidade de transferências redistributivas condicionadas (TRA 3); e a cota-parte do ICMS em R\$-603.486.627,36, a qual integra a modalidade das transferências devolutivas e compensatórias (TRA 1).

Enquanto em 2010 o montante total das transferências intergovernamentais de 106 municípios paraenses, em preços reais, foi de R\$-6.848.649.831,00 e R\$-1.082,00 *per capita*. Destacam-se, em preços constantes, a participação das transferências obrigatórias redistributivas livres (TRA 2), entre elas o FPM no valor de R\$-1.794.652.013,00, e, especialmente, as transferências obrigatórias redistributivas condicionadas (TRA 3), entre elas o FUNDEB no montante de R\$-1.771.085.252,72 e o SUS (União, estado e município) em R\$-942.487.844,55, bem como a cota-parte do ICMS em R\$-1.158.682.072,02, uma transferência devolutiva (TRA 1). Assim, em 2010, os valores mais altos nas modalidades da TRA foram: 1º) FPM, da TRA 2; 2º) FUNDEB, da TRA 3; 3º) cota-parte do ICMS, da TRA 1; e 4º) SUS, da TRA 3.

Desse modo, percebe-se o aumento do volume da TRA e da TRA *per capita* entre 1990, 2000 e 2010 e a relevante participação das transferências redistributivas livres, em especial do FPM, e das transferências redistributivas seletivas, em destaque o FUNDEB e o FNS/SUS, na totalidade desta receita transferida aos municípios paraenses ao longo desse período.

Cumprir informar que o programa FINBRA/STN não possui dados das transferências discricionárias ou de convênios (TRA 4) relativas aos anos de 1989a 2001, mas não é motivo relevante para a diferença de desempenho da receitas da TRA se comparado com o ano de 2010, visto que os valores da TRA de 2010, acima avaliados, também não integram os valores da TRA 4. Esclarece-se, ainda, que os valores da TRA 4 de 2010 não são elevados em comparação com as demais modalidades obrigatórias, perfazendo em 2010 o valor de R\$-296.926.268,67, em preços reais; até porque, como explicitado no capítulo anterior, as transferências discricionárias podem ser financiadas com os recursos disponíveis após deduzidas as transferências intergovernamentais obrigatórias e contabilizadas as despesas obrigatórias, conforme normas constitucionais e legais, bem como devem ocorrer

mediante acordo político e só podem ser destinadas aos entes políticos que tenham capacidade de assegurar uma contrapartida financeira e atendam as condições previstas no art. 25 da LRF.

Por fim, investiga-se também o grau de participação da receita das transferências intergovernamentais (TRA) na receita orçamentária disponível (RD) dos municípios paraenses em 1990 e no período de 2000 a 2012, com base nos dados do FINBRA/STN (2013), conforme Tabela abaixo:

Tabela 24 – Composição da receita disponível, da arrecadação própria, da arrecadação tributária e das transferências intergovernamentais dos municípios do estado do Pará no período de 1990, 2000 a 2012 em R\$*.

ANO	Qt. Mun. Pará	Pop. **	Receita Disponível (RD) ***	Arrecadação Própria (AP) ***	Part. AP na RD (%)	Arrecadação Tributária (AT) ***	Part. AT na AP (%)	Transf. Interg. (TRA)	Part. TRA na RD (%)***
1990	103	3.700.660	937.737	81.088	8,6%	48.975	60,3%	483.259	51,5%
2000	111	5.252.975	4.531.232.445	576.751.093	12,7%	405.691.644	70,3%	3.484.182.123	76,8%
2001	135	6.068.317	5.274.765.425	821.398.577	15,5%	635.625.534	77,3%	4.149.745.213	78,6%
2002	129	6.223.063	5.180.302.879	882.959.599	17%	617.670.455	69,9%	4.243.897.805	81,9%
2003	124	6.147.610	4.831.210.253	828.981.854	17,1%	570.461.866	68,8%	4.139.011.875	85,6%
2004	107	5.873.378	4.795.898.960	839.313.129	17,5%	629.703.685	75%	3.977.679.387	82,9%
2005	126	6.345.168	5.765.009.508	1.007.313.802	17,4%	788.106.574	78,2%	4.944.575.669	85,7%
2006	125	6.655.002	6.793.213.619	1.120.385.945	16,4%	893.406.005	79,7%	5.674.605.414	83,5%
2007	97	5.924.384	6.712.303.506	1.190.293.064	17,7%	962.908.340	80,8%	5.614.589.272	83,6%
2008	87	5.656.338	6.820.307.928	1.269.081.769	18,6%	998.214.799	78,6%	5.544.284.059	81,2%
2009	109	6.157.002	7.907.156.053	1.300.033.135	16,4%	1.062.792.339	81,7%	6.725.792.953	85%
2010	107	6.330.095	8.269.827.908	1.437.586.958	17,3%	1.141.793.234	79,4%	6.848.649.831	82,8%
2011	111	6.653.003	10.000.817.733	1.729.136.927	17,2%	1.381.495.616	79,8%	8.515.018.560	85,1%
2012	94	6.096.528	9.777.296.169	1.792.949.723	18,3%	1.480.851.402	82,5%	8.068.403.356	82,5%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA/STN (2013).

* Os valores das receitas públicas foram atualizados para preços constantes, ano base de 2012, conforme o índice do IGP-DI da FGV e sofreram arredondamentos.

**Os dados da população são do IBGE e informados nas Tabelas do FINBRA/STN. Todavia, para o tamanho populacional dos 103 municípios em 1990 foi utilizada a informação do Censo de 1991 do IBGE (2010) e para o tamanho populacional dos 94 municípios em 2012 foram utilizados os dados estimados pelo SUS (2014).

***A receita disponível (RD) compreende a totalidade da receita orçamentária composta por: receitas correntes, receitas de capital, as deduções de receitas correntes, receitas correntes intraorçamentárias e receitas de capital intraorçamentárias; a arrecadação própria (AP) compreende as receitas correntes, deduzidas as transferências correntes; e a arrecadação tributária (AT) compreende a receita tributária e a receita das contribuições, conforme dados do FINBRA/STN.

Com base na Tabela acima, observa-se que a receita pública das transferências intergovernamentais (TRA), além de terem elevado o seu volume entre as décadas de 90 e 2000, também passaram a ter relevante participação na totalidade da receita disponível (RD) dos municípios paraenses.

Assim, em 1990, logo após o advento da Carta Política de 1988, 103 municípios paraenses receberam R\$-483.259,00 de TRA, em preços reais, o que representava 51,53% da RD dos mesmos, todavia em 2000, 111 municípios paraenses auferiram R\$-3.484.182.123,00 de TRA, em preços reais, o que já representava 76,89% da RD, e em 2012 94 municípios receberam R\$-8.068.403.356,00, o que importou em 82,52% da RD. Logo, a participação da TRA na RD dos municípios paraenses elevou-se entre 2000-2012, obtendo uma média de 82,76%, sendo que no período de 2003 a 2012 a percentagem de participação da TRA na RD superou a média, com exceção do ano de 2008; bem como se percebe que os anos de 2003, 2005, 2009 e 2011 houve uma elevada participação da TRA na RD, cerca de 85%.

Por outro lado, percebe-se a pouca participação da arrecadação própria (AP) dos municípios paraenses na RD dos mesmos, visto que em 1990 representava 8,6% da RD em 1990 e em 2012 18,3% da RD, sendo que a média entre 2000-2012 foi de 16,85% de participação da AP na RD; sendo relevante destacar que a arrecadação tributária (AT) foi a principal receita da AP, participando em uma média de 77,13% da AT na AP entre 2000-2012.

Cumprido elucidar que tal comportamento se mantém se considerado o tamanho populacional dos municípios em cada tipo de receita pública em 1990 e em 2000-2012, conforme Tabela abaixo:

Tabela 25 – Composição da receita disponível *p. c.*, da arrecadação própria *p. c.*, da arrecadação tributária *p. c.* e das transferências intergovernamentais *p. c.* dos municípios do estado do Pará no período de 1990, 2000 a 2012 em R\$*.

ANO	Qt. Mun. Pará	Pop. **	RD <i>p. c.</i> ***	AP <i>p. c.</i> ***	AT <i>p. c.</i> ***	TRA <i>p. c.</i>	Part. TRA na RD (%)***
1990	103	3.700.660	0,25	0,02	0,01	0,13	52%
2000	111	5.252.975	863	110	77	663	76,8%
2001	135	6.068.317	869	135	105	684	78,7%
2002	129	6.223.063	832	142	99	682	81,9%
2003	124	6.147.610	786	135	93	673	85,6%
2004	107	5.873.378	817	143	107	677	82,8%
2005	126	6.345.168	909	159	124	779	85,6%
2006	125	6.655.002	1021	168	134	853	83,5%
2007	97	5.924.384	1133	201	163	948	83,6%
2008	87	5.656.338	1206	224	176	980	81,2%
2009	109	6.157.002	1284	211	173	1092	85%
2010	107	6.330.095	1306	227	180	1082	82,8%
2011	111	6.653.003	1503	260	208	1280	85,1%
2012	94	6.096.528	1604	294	243	1323	82,4%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA/STN (2013).

* Os valores das receitas públicas foram atualizados para preços constantes, ano base de 2012, conforme o índice do IGP-DI da FGV, sofreram arredondamentos e foram divididos pelo tamanho populacional da totalidade de municípios de cada ano.

** Os dados da população de 2000 a 2012 são do IBGE e informados nas Tabelas do FINBRA/STN. Para o tamanho populacional dos 103 municípios em 1990 foi utilizada a informação do Censo de 1991 do IBGE.

*** A receita disponível (RD) compreende a totalidade da receita orçamentária; a arrecadação própria (AP) compreende as receitas correntes, deduzidas as transferências correntes; e a arrecadação tributária (AT) compreende a receita tributária e a receita das contribuições, conforme dados do FINBRA/STN.

Assim, o comportamento das receitas públicas *per capita* não é diferente, pois se percebe que a TRA *per capita* cresceu de 1990 a 2012, havendo um decréscimo em 2010, bem como a participação da TRA *p. c.* na receita disponível (RD) *p. c.* dos municípios paraenses foi progressiva, obtendo uma média de 82,6% entre 2000-2012, ao passo que em 1990 a participação na RD *p. c.* dos municípios era de 52%. Entretanto, cumpre ponderar que 52% de participação da TRA *p. c.* na RD *p. c.* dos municípios do Pará em 1990 já era uma percentagem bastante elevada, pois superior à média de 30% dos países organizados em três esferas governamentais, lembrando que uma percentagem alta era a dos Estados Unidos da América (E.U.A.), que alcançou 40% em 1998, bem como foi superior à média de 34% dos países organizados em duas esferas governamentais, conforme Tabelas n.

09 e n. 10 do capítulo primeiro desta pesquisa. Portanto, sendo uma peculiaridade do Estado brasileiro a elevada participação das transferências intergovernamentais na totalidade receita pública dos municípios⁶⁰, em especial, nos municípios do estado do Pará.

Também se confirma que no período de 2003 a 2012 o montante da TRA *per capita* dos municípios superou a média de 82,6%, salvo em 2008, bem como se destacam os anos de 2003, 2005, 2009 e 2011 com participação elevada da TRA *p. c.* na RD *p. c.* dos municípios paraenses (85%).

Verifica-se, ainda, a baixa arrecadação própria (AP) *per capita* dos municípios paraenses na composição da RD dos mesmos, em que pese tenha ocorrido o seu crescimento ao longo da década de 2000. Em 1990 a AP já era baixa dos municípios paraenses alcançando R\$-81.088,00, em preços reais, ou R\$-0,02 *per capita*, ou seja, 8,6% da RD, sendo que a AT participou 60,3% da AP. Assim, em 1990, se os municípios não tivessem o repasse das transferências intergovernamentais obrigatórias, arrecadaria apenas R\$-454.478,00, em preços reais, sendo que apenas R\$-81.088,00 relativos à arrecadação própria, e os demais valores compostos por outras receitas correntes (entre elas outras transferências correntes de instituições privadas ou pessoas físicas, as quais não se confundem com as transferências intergovernamentais) e as receitas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital).

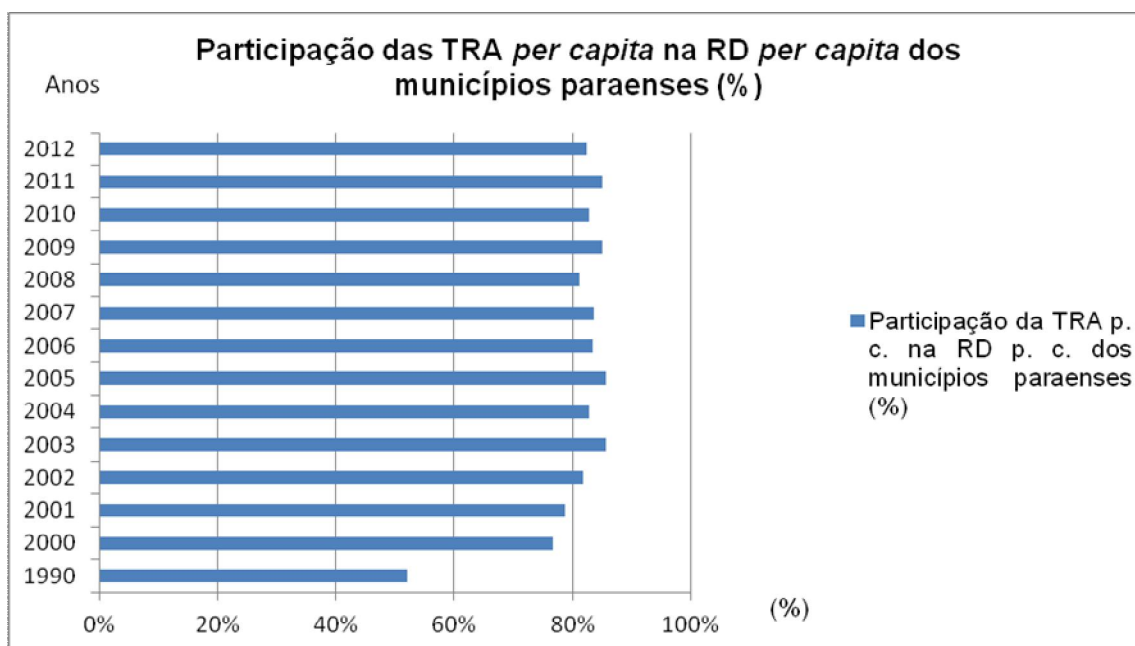
Já em 2000, a AP *per capita* dos municípios paraenses elevou-se de R\$-0,02 para R\$-110,00, ou seja, 111 municípios auferiram R\$-576.751.093,00 de AP, o que representou 12,7% da RD, sendo que 70% da AP eram provenientes da AT. Logo, há um aumento da participação da AP na RD, se comparado com 1990, fruto do aumento do esforço fiscal, ou seja, da arrecadação tributária.

Ademais, para se ter uma ideia da importância do volume das transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios paraenses em 2000, compara-se com a arrecadação própria, desse modo, os mesmos aumentaram sua receita pública inicial, com base na AP *per capita*, de R\$-0,02, para receita final, com base na RD *per capita*, de R\$-863,00, sendo que R\$-663,00, originários da TRA *per capita*.

⁶⁰Uma média de 65% em 1998, conforme Tabela 10 desta pesquisa, elaborada por Cosio; Mendes e Miranda (2008), com base em dados do FMI, *Government Statistics Yearbook* (2003).

Ao longo do período de 2000-2012, observa-se um crescimento constante da TRA *per capita*, conforme apresenta a Tabela n. 30, assim como a participação desta modalidade de receita pública na RD *per capita*, havendo decréscimos da participação nos anos de 2004, 2006, 2008, 2010 e 2012, conforme se visualiza no Gráfico abaixo:

Gráfico 11 – Participação da TRA *p. c.* na receita disponível *p. c.* dos municípios paraenses entre 1990, 2000 e 2012 em percentagem (%)



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Programa FINBRA/STN (2013).

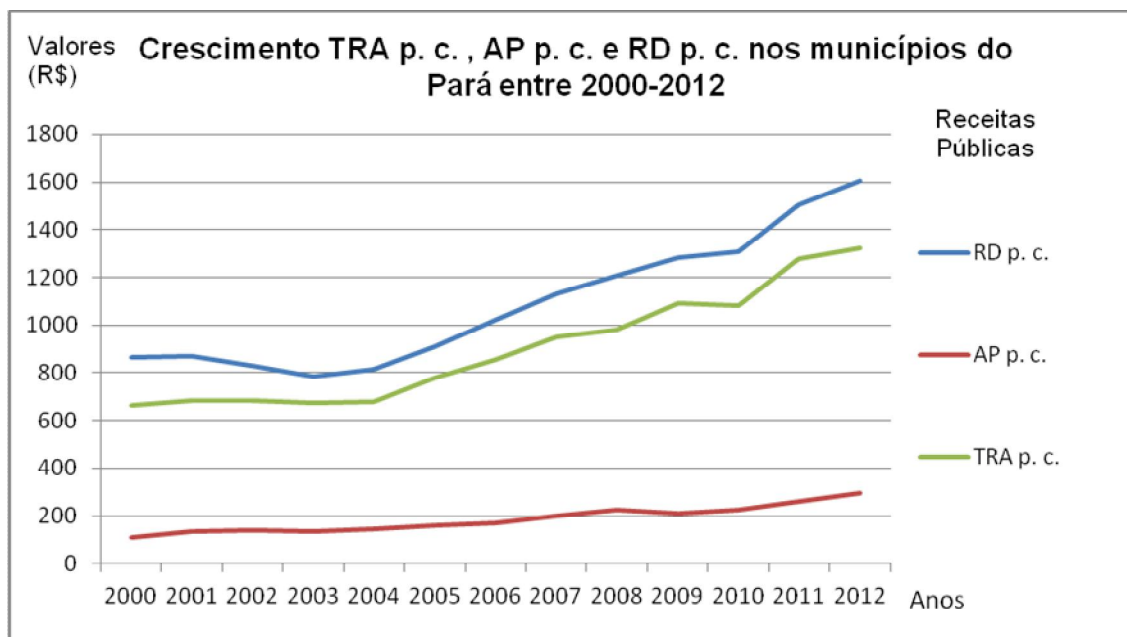
Os decréscimos de participação TRA *per capita* na RD *per capita* dos municípios paraenses nos anos de 2004, 2006, 2008, 2010 e 2012 foram motivados pelo aumento da participação da AP *per capita*, isto é, do esforço fiscal dos municípios paraenses, conforme se visualiza na Tabela n. 30, renúncias fiscais e outros impactos econômicos internos e externos.

Neste sentido, a AP *per capita* evoluiu de R\$-135,00 em 2003 para R\$-143,00 em 2004; em 2006 elevou-se para R\$-168,00, em 2008 para R\$-224,00, em 2010 para R\$-227,00 e 2012 para R\$-294,00, sendo relevante o aumento da AT *per capita* na composição da AP *per capita*, a qual também progrediu para R\$-107,00 em 2004, R\$-134,00 em 2006, R\$-176,00 em 2008, R\$-180,00 em 2010 e R\$-243,00 em 2012.

Portanto, em regra, a elevação arrecadação tributária impactou no montante da arrecadação própria dos municípios paraenses nos referidos anos, sendo um dos motivos para que houvesse um decréscimo na participação da TRA na RD dos mesmos nos referidos anos. Isto porque é válido ressaltar que as transferências obrigatórias redistributivas (TRA 2) e redistributivas seletivas (TRA 3) não possuem entre os seus critérios legais o fator do esforço fiscal municipal, assim como existem nos Fundos Constitucionais do México e da Colômbia, conforme relatado no capítulo anterior, na verdade, no Brasil utilizam-se fatores tradicionais, tais como, o inverso da renda per capita, o tamanho da população e o território, em que pese existam outros, como a quantidade de alunos matriculados no ensino básico, critério legal do FUNDEB. Ademais, as transferências devolutivas e compensatórias (TRA 1) também não possuem em seus critérios legais o fator do esforço fiscal municipal (nível de arrecadação tributária local), mas possuem correlação com a perda de receita tributária, como o caso da cota-parte da Lei Kandir, no caso das transferências compensatórias, e com o número de propriedades urbanas e rurais e o valor adicionado proveniente da venda de mercadorias e serviços localmente, para a modalidade das transferências devolutivas, conforme está melhor detalhado no capítulo anterior.

Deste modo, cumpre comparar a evolução do desempenho da TRA *per capita* em relação à AP *per capita* e à RD *per capita* na década de 2000, para averiguar a tendência geral do sistema jurídico das transferências, conforme Gráfico abaixo:

Gráfico 12 – Comparação do crescimento entre as transferências intergovernamentais *p. c.*, a arrecadação própria *p. c.* e a receita disponível *p. c.* dos municípios paraenses em 2000-2012 (R\$)



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Programa FINBRA/STN (2013).

Assim, o sistema jurídico das transferências intergovernamentais composto por transferências devolutivas e compensatórias (TRA 1), transferências redistributivas (TRA 2) e redistributivas seletivas (TRA 3) apresenta na receita pública dos municípios paraenses ao longo de 2000-2012 um crescimento paralelo à receita disponível (RD); ao passo que a arrecadação própria (AP) apresenta um crescimento menos elevado, no mesmo período, se comparado com os outros tipos de receita pública. Percebe-se até um crescimento estável da AP, havendo uma elevação no período de 2010 a 2012, o que fez com que em 2012 diminuísse a participação das receitas das transferências intergovernamentais na receita disponível dos municípios paraenses.

Portanto, compreende-se que o comportamento da arrecadação própria não impacta no montante da receita das transferências intergovernamentais, visto que não existe o critério legal do esforço fiscal municipal no sistema jurídico brasileiro, por outro lado interfere no grau de participação da mesma na receita disponível, e, conseqüentemente, na maior autonomia política-financeira dos municípios, visto que a arrecadação própria assegura plena liberdade aos municípios na alocação desses recursos, ou seja, na realização de seus gastos públicos conforme suas próprias

diretrizes políticas, ao contrário das transferências intergovernamentais, especialmente, as redistributivas seletivas, cujos recursos são afetados e destinados a uma política social específica, as quais vêm crescendo na participação da receita pública dos municípios paraenses, conforme já demonstrado acima na análise entre os anos 2000 e 2010.

Por fim, analisam-se as modalidades da TRA *per capita* com maior volume na receita pública dos municípios paraenses, na década de 2000, conforme Tabela abaixo:

Tabela 26 – FPM, cota-parte do ICMS *p. c.*, FNS/SUS *p. c.* e FUNDEF *p. c.* nos anos de 1990, 2000 e 2012 em R\$.*

ANO	Qt. Mun. Pará	Pop.	TRA <i>p. c.</i>	FPM <i>p. c.</i>	COTA ICMS <i>p. c.</i>	FNS/SUS** <i>p. c.</i>	FUNDEF/FUNDEB** <i>p. c.</i>	OUTRAS TRA <i>p. c.</i>
2000	111	5.252.975	663	195,51	114,88	116,30	128,27	108,04
2002	129	6.223.063	682	195,52	126,54	102,03	130,96	126,95
2004	107	5.873.378	677	204,51	140,81	109,57	129,28	92,83
2006	125	6.655.002	853	257,94	171,19	128,83	170	125,04
2008	87	5.656.338	980	291,97	182,35	147,78	239,52	118,38
2010	107	6.330.095	1082	283,51	183,04	148,89	279,78	186,78
2012	94	6.052.099	1323	306,06	250,52	160,54	396,04	209,84

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA/STN (2013).

* Os valores das receitas foram atualizados para preços reais em 2012, conforme o índice IGP-DI da FGV, e foram arredondados.

** Os valores do FNS/SUS e do FUNDEF/FUNDEB se referem ao montante total repassado pela União e pelo estado do Pará para os municípios e os recebidos diretamente pelos municípios. Ademais, o FUNDEB é composto por Transf. Multigovernamental FUNDEB e Transf. Multigovernamental FUNDEB compensação, conforme dados do Programa FINBRA/STN (2013).

Com base no exposto, averigua-se, primeiramente, que o FPM, o FUNDEF/FUNDEB, a cota-parte do ICMS e o FNS/SUS são as transferências intergovernamentais de maior volume ao longo da década de 2000, se comparadas com as demais modalidades de TRA *per capita*. No entanto, houve uma alternância no *ranking* de maior volume das modalidades da TRA *per capita* recebidas pelos municípios paraenses nesse período⁶¹.

⁶¹O *ranking* das modalidades da TRA de maior volume ocorre da seguinte forma em 2000: 1) FPM, 2) FUNDEF, 3) SUS e 4) cota ICMS; em 2002: 1) FPM, 2) FUNDEF, 3) cota ICMS e 4) SUS; em 2004: 1) FPM, 2) ICMS, 3) FUNDEF e 4) SUS; em 2006: 1) FPM, 2) ICMS, 3) FUNDEF e 4) SUS; em 2008: 1) FPM, 2) FUNDEB, 3) ICMS e 4) SUS; em 2010: 1) FPM, 2) FUNDEB, 3) cota ICMS e 4) SUS; e, por fim, em 2012: 1) FUNDEB, 2) FPM, 3) cota ICMS e 4) SUS.

Assim, destaca-se que o FPM foi a modalidade da TRA de maior volume recebida pelos municípios paraenses na década de 2000, obtendo uma média de R\$-247,86 e alcançando a primeira posição no *ranking* entre 2000 a 2010, todavia, em 2012 o montante total do FUNDEB ultrapassou o valor do FPM.

Também se observa que o FUNDEF/FUNDEB, na década de 2000, obteve uma média de R\$-210,55 e se manteve na segunda posição do *ranking* de maior volume da TRA nos anos de 2000, 2002, contudo, em 2004 e 2006 passou para a terceira posição e a partir de 2008, em face da transformação para FUNDEB em 2007, o que ampliou o repasse dessa receita para os municípios, passou novamente para a segunda posição nos anos de 2008 e 2010, e em 2012 alcançou a primeira posição, sendo a modalidade da TRA de maior montante recebido pelos municípios paraenses, o que demonstra uma elevação dos recursos para a área do ensino básico no Pará.

No entanto, o FPM permanece como a principal receita transferida redistributiva e livre (TRA 2) na década de 2000, cujos recursos os municípios podem utilizar conforme critérios políticos próprios; e o FUNDEB apresenta uma elevação ao longo do período em análise, tornando-se a transferência redistributiva condicionada (TRA 3) de maior volume de recursos na receita municipal paraense.

Logo, na atualidade, destacam-se os valores do FPM, que compõe a TRA 2, e do FUNDEB, que integra a TRA 3, os quais somados em 2012 alcançaram R\$-702,10 *per capita*, o que representa 53% do total da TRA *per capita*.

Percebe-se, ainda, que depois do FPM e do FUNDEB, a cota ICMS é a modalidade da TRA de maior volume, visto que obteve uma média de R\$-167,04 na década de 2000, desse modo, em 2000 estava na quarta posição do *ranking* das modalidades da TRA de maior volume e sobe para a segunda posição nos anos de 2004 e 2006, mas a partir de 2007 se mantém até 2012 na terceira posição. Assim, em 2012 representou 18,9% da receita da TRA *per capita*, em que pese a desoneração fiscal do ICMS regulada pela Lei Kandir, o que reduz o valor dessa transferência.

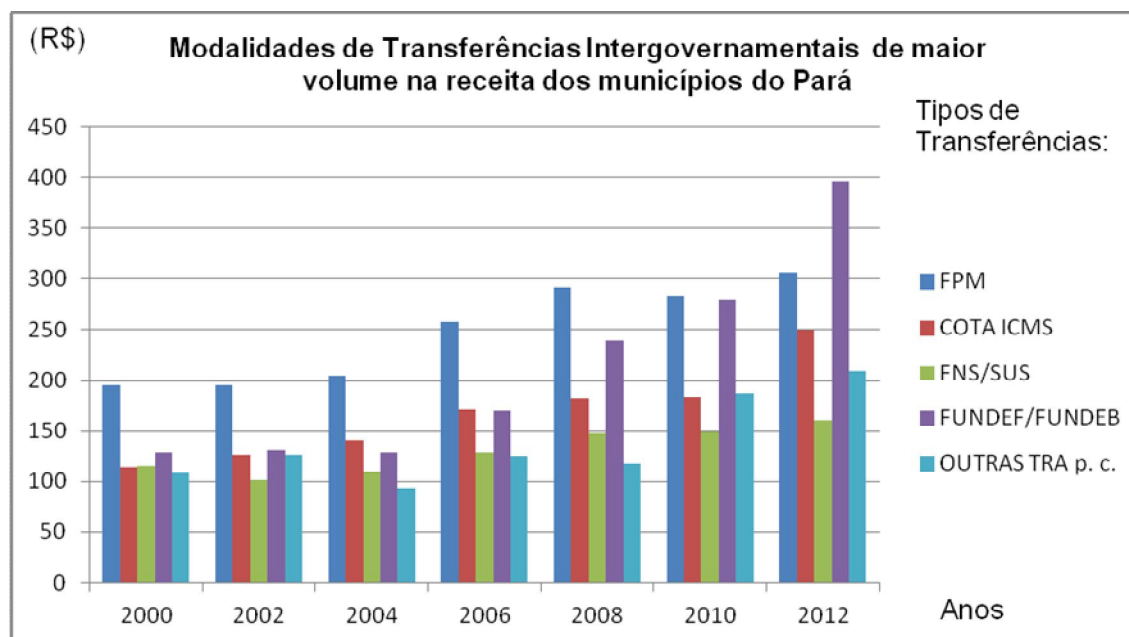
Também é importante destacar que a cota ICMS é uma transferência devolutiva (TRA 1), visto que 75% dos 25% repassados aos municípios possuem critérios de participação no VAF, ao passo que 25% dos 25% repassados aos municípios possuem critérios redistributivos e socioambientais no Pará (ICMS ecológico), todavia, como esses valores não são especificados no Programa

FINBRA/STN, contabiliza-se o total do valor repassado, conforme informado na seção dos procedimentos metodológicos deste trabalho.

Por fim, o FNS/SUS obteve uma média de R\$-130,56, apresentando um decréscimo em 2002, assim, em 2000 estava na terceira posição do *ranking* das modalidades de TRA de maior volume, mas em 2002 cai para a quarta posição, o que se mantém até 2012. Logo, o FNS/SUS, na década de 2000, passa a ser quarta TRA de maior volume, representando 12,1% da TRA *per capita* em 2012, sendo uma modalidade de transferência redistributiva condicionada (TRA 3).

À vista do exposto, percebe-se que, em 2012, o FPM, da TRA 2, participou em 23,1% da TRA *per capita*; o FUNDEB e o FNS/SUS, da TRA 3, respectivamente, 29,9% e 12,1%, totalizando 42% da TRA *per capita* e a cota ICMS, da TRA 1, 18,9% da TRA *per capita*. Desse modo, 42% da receita da TRA *per capita* dos municípios paraenses em 2012 decorrem das duas mais relevantes transferências intergovernamentais livres (FPM e cota ICMS), ao passo que 42% são resultantes de transferências intergovernamentais condicionadas ao ensino básico público e à saúde pública (FUNDEB e FNS/SUS), bem como 65,1% da receita da TRA *per capita* foram repassados com base em critérios redistributivos, logo, é evidente a participação relevante das referidas transferências redistributivas na década de 2000 no sistema das transferências intergovernamentais para os municípios paraenses, conforme se visualiza no Gráfico abaixo:

Gráfico 13 – Comportamento do FPM *p. c.*, FUNDEF-FUNDEB *p. c.*, cota-parte ICMS *p. c.* E FNS-SUS *p. c.* e as demais TRA *p. c.* entre 2000 A 2012 (R\$).



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Programa FINBRA/STN (2013).

Diante do exposto, torna-se evidente a elevação dos recursos do FPM, do FUNDEB, da cota ICMS e do FNS/SUS, na década de 2000, em comparação com as demais modalidades; destacando-se o desempenho do FPM e do FUNDEB, esta última modalidade especialmente a partir de 2008.

Após a análise geral do impacto do sistema jurídico das transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios do estado do Pará, torna-se fundamental avaliar o comportamento deste sistema na receita municipal por mesorregiões do estado do Pará, no intuito de avaliar como as transferências intergovernamentais *per capita* são distribuídas entre as mesmas, comparando-as com a arrecadação própria *per capita*, a receita disponível *per capita* e o PIB *per capita* das mesmas, descortinando, assim, como se comporta a função de equalização fiscal do referido sistema jurídico brasileiro localmente.

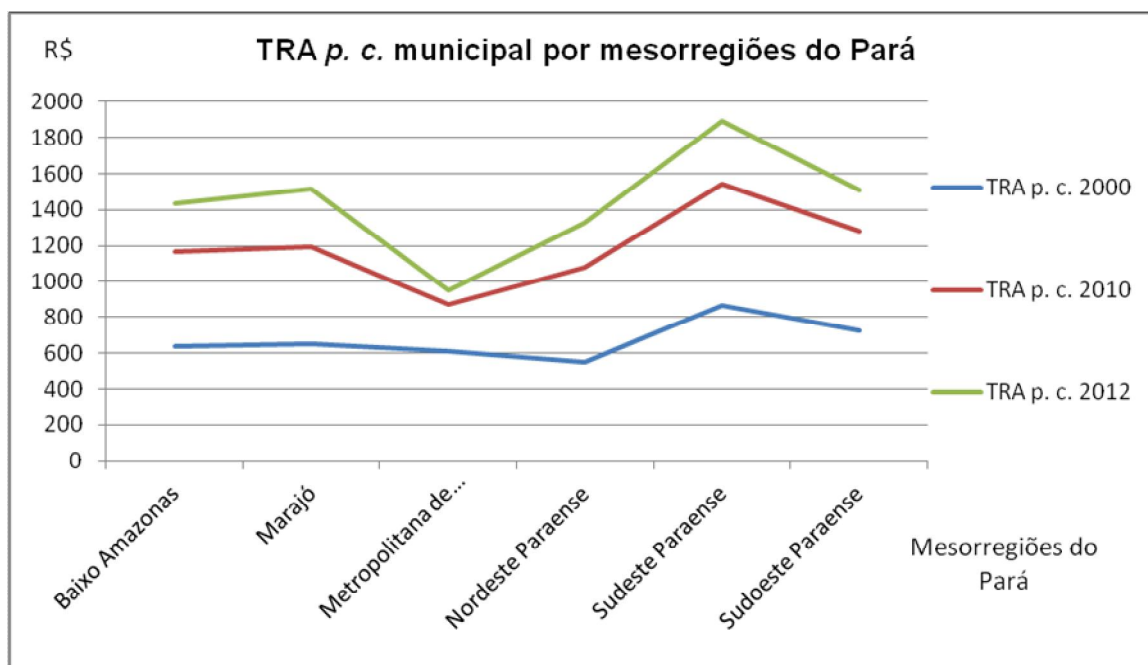
4.4 O comportamento do sistema jurídico das transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios paraenses por mesorregiões e a sua função de equalização fiscal em 2000, 2010 e 2012

É importante avaliar o comportamento da receita das transferências intergovernamentais dos municípios segundo as mesorregiões do estado do Pará,

no intuito de averiguar o fator redistributivo, ou seja, a função de equalização fiscal horizontal deste sistema jurídico localmente. Desse modo, foram comparados os valores da TRA *per capita* por mesorregiões paraenses com o PIB *per capita*, o IDH-M, a arrecadação própria *per capita* e a receita disponível *per capita* dos municípios paraenses por mesorregiões do estado do Pará, com base nos dados ofertados pelo Programa FINBRA/STN (2013), pelo IBGE (2014) e PNUD (2013), relativos aos anos de 2000, 2010 e 2012.

Assim, foi elaborado o Gráfico abaixo que demonstra a evolução da receita das transferências intergovernamentais *per capita* por mesorregiões do estado do Pará entre 2000, 2010 e 2012, inclusive das transferências intergovernamentais provenientes de convênios (TRA 4), com base nos Apêndices A a D:

Gráfico 14 – Evolução da receita das transferências intergovernamentais *per capita* por mesorregiões do Estado do Pará em 2000, 2010 e 2012. *



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do programa FINBRA/STN (2013).

* Foram utilizados os valores referentes à totalidade das Transferências Intergovernamentais (TRA) nas Tabelas dos períodos de 2000, 2010 e 2012 do programa FINBRA/STN, sendo que: (i) em 2000 as informações financeiras se referem a 110 municípios (09 do Baixo Amazonas, 10 do Marajó, 11 da Metropolitana de Belém, 37 do Nordeste Paraense, 34 do Sudeste Paraense e 10 do Sudoeste);(ii) em 2010 existem dados de 106 municípios (10 do Baixo Amazonas, 08 do Marajó, 07 da Metropolitana de Belém, 35 do Nordeste Paraense, 34 do Sudeste Paraense e 12 do Sudoeste); e (iii) em 2012, existem dados de apenas 94 municípios (08 do Baixo Amazonas, 07 do Marajó, 07 da Metropolitana de Belém, 29 do Nordeste Paraense, 34 do Sudeste Paraense e 09 do Sudoeste). Ademais, os valores foram atualizados para 2012, segundo o IGP-DI da FGV e sofreram arredondamentos.

O Gráfico 14 demonstra que no período de 2000-2010-2012a distribuição da receita das transferências intergovernamentais *per capita* (TRA *p. c.*) entre as mesorregiões do estado do Pará sofreu algumas mudanças ao longo da década,destacando-se que as mesorregiões Sudeste Paraense e Sudoeste Paraense em 2000 receberam elevado montante de TRA *p. c.*,acima da média das mesorregiões do Pará(R\$-674,00); e em 2010 e 2012, além delas cresceu-se a mesorregião Marajó que também passou a obter elevado montante de TRA *p. c.*, acima da média das mesorregiões do Pará (R\$-1.188,00 em 2010 e R\$-1.436,00 em 2012).

Cumprido deixar claro que está se avaliando o recebimento da média de valores da TRA das mesorregiões paraenses por população e logo mais se verá como essa modalidade de receita impacta na receita disponível de cada mesorregião do Pará. Assim, duas mudanças são marcantes no desempenho do sistema das transferências intergovernamentais *per capita* no período de 2000-2010-2012: a elevação da arrecadação da TRA *p. c.* pela região do Marajó e a redução da TRA *p. c.* recebida pela região Metropolitana de Belém.

Em 2000, as mesorregiões do Baixo Amazonas, do Marajó, da Metropolitana de Belém e do Nordeste Paraense, em que pese possuam capacidade produtiva e econômica diferenciada, receberam um montante de TRA *p. c.* abaixo da média de 2000 (R\$-674,00), alternando de R\$-550,00 a R\$-636,00.

A partir de 2010 ressalta-se o desempenho da mesorregião Metropolitana de Belém que passou a receber o menor montante de TRA *p. c.*(R\$-870,00 em 2010 e R\$-950,00 em 2012), sendo seguida por Nordeste Paraense com o segundo menor volume de TRA *p. c.* em 2010 (R\$-1.082,00) em 2012 (R\$-1.329,00).

Logo, o sistema jurídico de transferências intergovernamentais avaliado no aspecto da mesorregião demonstra-se redistributivo quando se observa que a região Metropolitana de Belém, com alta capacidade econômica e produtiva, recebeu a menor TRA *p. c.* ao longo do período de 2000-2012, ao passo que Marajó com menor capacidade econômica e produtiva do Pará recebeu o terceiro maior volume de TRA *p. c.* em 2000-2010, o que poderia ter sido melhor para fortalecer o aspecto redistributivo desta última mesorregião, e em 2012 o sistema fortaleceu a distribuição de TRA *p. c.* para Marajó, pois passou a obter o segundo maior volume da TRA *p. c.*, ficando abaixo apenas do Sudeste Paraense.

Cumprir lembrar que os valores da TRA são *per capita*, ou seja, por tamanho populacional, em face da alternância de dados por cada ano no Programa FINBRA da STN, o que dificultava a avaliação por cada município em longo período (2000, 2010 e 2012), conforme informado no item dos procedimentos metodológicos deste trabalho. Deste modo, em relação às duas mesorregiões destacadas, os dados das receitas da mesorregião do Marajó são compostos em 2000 por 09 municípios⁶², em 2010 por 08 municípios⁶³ e em 2012 por 07 municípios⁶⁴, enquanto os dados da região metropolitana de Belém em 2000 são compostos por 11 municípios⁶⁵, em 2010 por 08 municípios⁶⁶ e em 2012 por 07 municípios⁶⁷.

Assim, apenas para se ter uma ideia do comportamento da TRA *p. c.* internamente nas duas mesorregiões, analisa-se a distribuição da TRA *p. c.* e o impacto desta na RD *p. c.* dos municípios mais populosos de cada região: Breves da região do Marajó e Belém da região Metropolitana. Neste sentido, Breves obteve de TRA *p. c.* em 2000 R\$-235,87, em 2010 R\$-1.059,29 e em 2012 R\$-1.498,62; enquanto Belém recebeu em 2000 R\$-268,91, em 2010 R\$-803,18 e em 2012 apenas R\$-952,17, demonstrando de fato um aspecto redistributivo do sistema de transferências.

Ademais, a TRA *p. c.* aumentou a receita disponível *per capita* (RD *p. c.*) de Breves, visto que em 2000 era de R\$-261,12 e aumentou para R\$-1.030,91 em 2010 e R\$-1.562,94 em 2012, ao passo que a RD *p. c.* de Belém foi reduzindo, em comparação com Breves, haja vista a diminuição do repasse da TRA *p. c.*, desse modo, a RD *p. c.* de Belém em 2000 era de R\$-384,26 e em 2010 foi de R\$-1.225,43 e em 2012 R\$-1.473,19. Como visto, em 2012, a redução da TRA *p. c.* para Belém reduziu a sua RD *p. c.*, sendo menor que a RD *p. c.* de Breves.

⁶²Os dados da TRA de 2000 da mesorregião do Marajó são compostos por 09 municípios: Anajás, Breves, Chaves, Gurupá, Melgaço, Muaná, Portel, Santa Cruz do Arari e São Sebastião de Boa Vista.

⁶³Os dados da TRA de 2010 da mesorregião do Marajó são compostos por 08 municípios do Marajó: Breves, Cachoeira do Arari, Melgaço, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari e São Sebastião de Boa Vista.

⁶⁴Os dados da TRA de 2012 da mesorregião do Marajó são compostos por 07 municípios do Marajó: Afuá, Breves, Cachoeira do Arari, Melgaço, Portel, Santa Cruz do Arari e Soure.

⁶⁵Os dados da TRA de 2000 da mesorregião de Belém são compostos por 11 municípios: Ananindeua, Barcarena, Belém, Benevides, Bujaru, Castanhal, Inhangapi, Marituba, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Santo Antônio de Tauá.

⁶⁶Os dados da TRA de 2010 da mesorregião de Belém são compostos por 08 municípios: Ananindeua, Belém, Benevides, Bujaru, Castanhal, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará.

⁶⁷Os dados da TRA de 2010 da mesorregião de Belém são compostos por 07 municípios: Ananindeua, Barcarena, Belém, Benevides, Bujaru, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará.

Outrossim, em 2012, a TRA *p. c.* recebida por Breves compôs cerca de 95,8% da sua RD *p. c.*, enquanto em Belém a TRA *p. c.* integrou cerca de 64,6% da sua RD *p. c.*, o que demonstra a relevante importância da receita transferida na capacidade de investimento de Breves em 2012, enquanto em Belém ainda que componha mais da metade da sua capacidade financeira de investimento é menor que a média da participação da TRA na RD dos municípios paraenses de 82,4%, contudo, é alta a participação da TRA na RD de Belém se comparado com os demais Estados Federativos.

Logo, o comportamento do sistema de transferências que se observa em relação às mesorregiões Marajó e Metropolitana de Belém se assemelha em Belém (Metropolitana) e em Breves (Marajó), visto que de fato o repasse da TRA colaborou com o aumento da receita disponível, por conseguinte, elevou a capacidade financeira de investimento de Breves e da mesorregião do Marajó, ao passo que a redução do repasse da TRA para a região Metropolitana de Belém e especialmente em Belém impactou na sua receita disponível, tanto que em 2012 Breves obteve RD *p. c.* mais alta que a RD *p. c.* de Belém. Lembrando que o parâmetro equitativo ou redistributivo da TRA está sendo avaliado conforme o inverso da capacidade econômica e financeira, o que será mais detalhado adiante.

Por outro lado, visualiza-se que o sistema de transferências intergovernamentais *per capita* é concentrador de receita na mesorregião Sudeste Paraense, visto que foi o maior volume de TRA *p. c.* ao longo de 2000, 2010 e 2012, em que pese historicamente possua elevada capacidade produtiva e econômica, conforme visto na seção anterior e detalhado a seguir. Assim, cumpre destacar que são 34 municípios que compõem os dados da TRA *p. c.* do Sudeste Paraense neste trabalho, todavia não são os mesmos em 2000, 2010 e 2012, conforme se vislumbra nos Apêndices de B a D.

Para se ter uma ideia do comportamento da TRA internamente na mesorregião Sudeste Paraense, veja-se Parauapebas que elevou a TRA *p. c.* de R\$-641,10 em 2000 para R\$-2.792,47 em 2010 e R\$-4.650,52 em 2012, o que impactou na sua RD *p.c.* de R\$-1.238,35 em 2000, para R\$-3.104,36 em 2010 e R\$-5.443,82 em 2012, também aumentando a participação da TRA *p. c.* na RD *p.c.* de 51,77% em 2000 para 89,9% em 2010 e 85,42% em 2012. Vale ponderar que a inadequação da legislação da cota-parte do ICMS comentada alhures e de outras legislações que regulam a TRA podem estar interferindo nesse aumento da TRA *p.*

c. nos municípios da região Sudeste, em que pese já tenham elevada capacidade financeira.

Ademais, observa-se que o comportamento da distribuição da TRA é diferente da TRA *per capita*, o que demonstra claramente a Tabela abaixo:

Tabela 27 - Mesorregiões do estado do Pará e total de transferências intergovernamentais *per capita** em preços reais (R\$) em 2000, 2010 e 2012

Mesorregião	TRA 2000	TRA p. c. 2000	TRA 2010	TRA p. c. 2010	TRA 2012	TRA p. c. 2012
Baixo Amazonas	295.667.126	636	732.232.331	1164	780.472.027	1432
Marajó	164.866.633	654	284.137.949	1192	399.279.721	1515
Metropolitana de Belém	1.238.428.653	612	2.002.497.786	870	2.053.094.970	950
Nordeste Paraense	608.531.153	550	1.500.509.885	1082	1.554.976.365	1329
Sudeste Paraense	973.106.868	866	2.079.052.732	1542	3.060.392.511	1888
Sudoeste Paraense	203.581.691	725	547.145.417	1280	506.851.743	1506
Total	3.484.182.124	663	7.145.576.100	1129	8.355.067.338	1370

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Programa FINBRA/STN (2013).

* As Transferências Intergovernamentais correspondem às Transferências da União, dos estados e municípios e multigovernamentais recebidas pelos municípios do estado do Pará nos períodos de 2000 (110 municípios), 2010 (106 municípios) e 2012 (93 municípios), conforme dados do FINBRA/STN. Em relação aos anos de 2010 e 2012 são computados os valores das transferências de convênios (TRA 4).

**Os valores foram atualizados para 2012 pelo índice IGP-DI da FGV e sofreram arredondamentos.

Em 2000, 2010 e 2012, as mesorregiões do estado do Pará que mais receberam no *ranking*⁶⁸ das transferências intergovernamentais (TRA) foram as mesmas: Metropolitana de Belém, Sudeste Paraense e Nordeste Paraense. Assim, em 2000 elas totalizaram, respectivamente, 80,93% da receita total da TRA, sendo que a Metropolitana de Belém recebeu 35,54% da TRA e somados à mesorregião Sudeste Paraense alcançou 63,47% da TRA, o que demonstra um elevado grau de concentração na distribuição das receitas das transferências para as mesorregiões com alta capacidade produtiva e econômica. Neste passo, a participação das demais mesorregiões na totalidade da TRA em 2000 foi reduzida: Marajó 4,73%, Sudoeste Paraense 5,84%, Baixo Amazonas 8,48% e Nordeste Paraense 17,46%.

Em 2010 já se percebe que a concentração da TRA reduziu nas mesorregiões Metropolitana de Belém, Sudeste Paraense e Nordeste Paraense, se

⁶⁸O *ranking* da TRA em 2000 foi: 1) Metropolitana de Belém, 2) Sudeste, 3) Nordeste Paraense, 4) Baixo Amazonas, 5) Sudoeste e 6) Marajó; em 2010 foi: 1) Sudeste, 2) Metropolitana de Belém, 3) Nordeste, 4) Baixo Amazonas, 5) Sudoeste e 6) Marajó; e em 2012 foi: 1) Sudeste, 2) Metropolitana de Belém, 3) Nordeste, 4) Baixo Amazonas, 5) Sudoeste e 6) Marajó.

comparado com o desempenho de 2000, todavia, ainda se manteve elevada, visto que alcançou 78,11% da receita total da TRA, sendo que a mesorregião Sudeste Paraense recebeu o mais alto montante de TRA nesse ano com participação de 29,09% da TRA e a Metropolitana de Belém obteve 28,02% da TRA, totalizando 52,11% da TRA; as demais mesorregiões continuaram obtendo baixa arrecadação da TRA: Marajó 3,97%, Sudoeste 7,65% e Baixo Amazonas 10,24%; ocorre que Marajó recebeu menor montante de TRA e as demais mesorregiões receberam maior volume de TRA.

Por fim, em 2012, a concentração da TRA municipal no Pará se manteve na mesma tendência de 2010, visto que Metropolitana de Belém, Sudeste Paraense e Nordeste Paraense alcançaram 79,80% da receita total da TRA, bem como Sudeste Paraense continuou elevando a participação da TRA em 36,62%, seguida da Metropolitana de Belém que obteve 24,57% da TRA, ambas totalizando 61,19% da TRA. Logo, novamente os municípios do Sudeste Paraense e da Metropolitana recebem o maior volume de TRA no Pará, não obstante tais mesorregiões possuam alta capacidade econômica. Por outro lado, Baixo Amazonas, Sudoeste Paraense e Marajó continuaram recebendo o menor volume de TRA, respectivamente, 9,34%, 6,06% e 4,77%.

Portanto, no período em análise, o sistema jurídico das transferências intergovernamentais (TRA), sem considerar o tamanho populacional, demonstrou um perfil concentrador na distribuição desta receita pública entre as mesorregiões do estado do Pará, visto que repassou um volume alto de transferências (TRA) para as mesorregiões Metropolitana de Belém e Sudeste Paraense, as quais possuem, historicamente, uma alta capacidade produtiva e econômica, conforme análise do contexto socioeconômico na seção anterior deste capítulo, bem como as que possuem baixa capacidade econômica e produtiva receberam baixo volume de TRA.

Todavia, quando se leva em consideração o tamanho populacional, observa-se que esse quadro de concentração de receita atenua, pois o *ranking* da TRA *per capita* é diferente⁶⁹, assim, em 2000, 2010 e 2012, as mesorregiões Metropolitana de Belém e Nordeste Paraense receberam o menor volume de TRA *p. c.*, não obstante a região Metropolitana de Belém tenha se apresentado no mesmo período

⁶⁹ O *ranking* da TRA *per capita* em 2000 foi: 1) Sudeste, 2) Sudoeste, 3) Marajó, 4) Baixo Amazonas, 5) Metropolitana de Belém e 6) Nordeste; em 2010 foi: 1) Sudeste, 2) Sudoeste, 3) Marajó, 4) Baixo Amazonas, 5) Nordeste e 6) Metropolitana de Belém; e em 2012 foi: 1) Sudeste, 2) Marajó, 3) Sudoeste, 4) Baixo Amazonas, 5) Nordeste e 6) Metropolitana de Belém.

com elevada capacidade econômica e a região Nordeste Paraense, por sua vez, tenha tido desempenho econômico abaixo da média das mesorregiões do Pará, conforme será detalhado adiante. Já a mesorregião Sudeste Paraense, apesar de ter obtido alto desempenho econômico, recebeu elevada TRA *per capita*, a mais alta recebida pelas mesorregiões do Pará nos referidos anos. Outrossim, a TRA *p. c.* do Marajó cresceu passando em 2012 para a segunda posição do *ranking*, mas como possui baixa arrecadação própria, manteve baixo potencial de investimento.

Assim, é essencial comparar os dados do volume da TRA *per capitados* municípios por mesorregiões do estado do Pará com o PIB (R\$-1 mil) e o PIB *per capita* das mesmas, em 2000 e 2010⁷⁰, para avaliar o fator da equalização fiscal e o perfil concentrador de receita, desse modo, segue Tabela concernente ao ano de 2000:

Tabela 28 – *Ranking* do PIB, PIB *per capita* e transferências intergovernamentais *per capita* em 2000

Rank.	PIB (R\$ 1 mil)		TRA		PIB <i>per capita</i>		TRA <i>Per capita</i>	
	Mesorregião	Valor	Mesorregião	Valor	Mesorregião	Valor	Mesorregião	Valor
1º	Metropolitana de Belém	22.020.137	Metropolitana de Belém	1.238.428.653	Metropolitana de Belém	10.411	Sudeste Paraense	866
2º	Sudeste Paraense	10.801.973	Sudeste Paraense	973.106.868	Sudeste Paraense	8.916	Sudoeste Paraense	725
3º	Nordeste Paraense	4.601.498	Nordeste Paraense	608.531.153	Baixo Amazonas	4.877	Marajó	654
4º	Baixo Amazonas	3.781.121	Baixo Amazonas	295.667.126	Sudoeste Paraense	3.652	Baixo Amazonas	636
5º	Sudoeste Paraense	1.568.182	Sudoeste Paraense	203.581.691	Nordeste Paraense	3.087	Metropolitana de Belém	612
6º	Marajó	1.115.536	Marajó	164.866.633	Marajó	2.912	Nordeste Paraense	550

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do FINBRA/STN (2013) e do IDESP (2013).

* Os valores foram atualizados pelo índice IGP-DI da FGV e sofreram arredondamentos.

Averigua-se que, em 2000, o repasse da TRA acompanhou o desempenho do PIB das mesorregiões do Pará, logo, as mesorregiões com elevado PIB receberam alto montante de TRA, assim como as mesorregiões que obtiveram PIB abaixo da média também receberam os menores volumes de TRA. Por outro lado,

⁷⁰ Esclarece-se que não se compara a distribuição das transferências intergovernamentais dos municípios paraenses por mesorregiões de 2012 com o PIB municipal, pois o IBGE ainda não publicou o PIB dos municípios paraenses do referido ano.

quando se correlaciona a TRA *p. c.* ao PIB *p. c.* o comportamento é diferenciado, demonstrando aspectos redistributivos para algumas mesorregiões e concentradores para outras.

Assim, Metropolitana de Belém e Sudeste Paraense, as quais possuem PIB *p.c.* acima da média do Pará (R\$-5.643,00, em preços reais), obtiveram desempenhos contraditórios, pois a mesorregião Metropolitana de Belém obteve R\$-612,00 de TRA *p. c.*, o segundo menor montante recebido segundo as mesorregiões do Pará, demonstrando um aspecto redistributivo do sistema de transferências intergovernamentais com base no PIB *p. c.*; ao passo que Sudeste Paraense auferiu elevada TRA *p. c.*, o maior volume das mesorregiões do Pará, apesar de ter obtido elevada capacidade econômica, apresentando o perfil concentrador de receita do sistema de transferências para esta mesorregião.

Percebe-se, ainda, que Marajó possui o menor PIB *p. c.* das mesorregiões do Pará e alcançou o terceiro maior volume de TRA *p. c.*, R\$-654,00, contudo, ainda foi abaixo da média das mesorregiões do Pará (R\$-674,00), logo, o sistema poderia ter redistribuído melhor, em face da baixa capacidade produtiva e econômica do Marajó. Por outro lado, Nordeste Paraense, não obstante tenha se apresentado com PIB *p. c.* baixo em 2000, recebeu o menor volume de TRA *p. c.*, demonstrando perfil concentrador do sistema de transferências para esta mesorregião e reforçando a hipótese de que existem falhas no aspecto redistributivo do regime jurídico do mesmo localmente (entre sub-regiões), por exemplo, a legislação estadual inadequada que regula o VAF e vem ocasionando distorções na distribuição da cota-parte do ICMS, da cota-parte do IPI-Exportação e da LC 87/96, beneficiando os municípios extrativistas exportadores e reduzindo o repasse para os municípios com potencialidade econômica e que colaboram na arrecadação do ICMS do Pará, consoante mencionado no item 4.1 deste trabalho. Assim, observa-se a baixa participação da TRA 1 na mesorregião Nordeste Paraense, cerca de 22,31% da totalidade da TRA, a menor de todas as mesorregiões do Pará (a TRA 1 obteve 39,49% no Baixo Amazonas, 23,32% no Marajó, 28,17% na Metropolitana de Belém, 33,95% no Sudeste Paraense e 27,28% no Sudoeste Paraense), com base nos Apêndices de B a D.

Em relação às mesorregiões Sudoeste Paraense e Baixo Amazonas, observam-se aspectos redistributivos do sistema de transferências, entretanto, destaca-se que Sudoeste Paraense se beneficiou mais com o mesmo, ou seja,

recebeu mais TRA *p. c.* do que a região do Marajó, em que pese o desempenho no PIB *p. c.* do Sudoeste Paraense tenha sido melhor em comparação com o PIB *p. c.* do Marajó, logo, compreende-se que para elevar a capacidade econômica dos municípios do Marajó o sistema de transferências deveria aumentar o seu repasse para essa mesorregião. Isto ocorreu em face da desatualização dos critérios de partilha redistributivos do sistema jurídico de transferências, visto que somente algumas modalidades de transferências possuem critérios de partilha com inverso de PIB *per capita*, a exemplo das modalidades da TRA 2, sendo que as modalidades da TRA 1 são concentradores de receita e ainda existe a falha na legislação estadual na composição do VAF que gera distorções na distribuição dessa receita, e a TRA 3 possuem critérios redistributivos conforme a política social específica que financia.

O comportamento da distribuição da TRA entre as mesorregiões do Pará será mais bem compreendido quando for relatado o desempenho das suas modalidades (TRA 1, TRA 2 e TRA 3), as quais possuem objetivos variados, alguns redistributivos e outros concentradores.

À vista do exposto, compreende-se que a distribuição da receita das transferências intergovernamentais *per capita* em 2000 é desigual e concentradora, especialmente em relação às mesorregiões Sudeste Paraense, Nordeste Paraense e Marajó.

Dando continuidade, avalia-se o comportamento da partilha das transferências intergovernamentais *per capita* em 2010, comparando com o PIB (R\$-1 mil) e o PIB *per capita* das mesmas, segundo o fator da equalização fiscal, com base na Tabela a seguir:

Tabela 29 – Ranking do PIB, PIB *per capita* e transferências intergovernamentais *per capita* em 2010

Rank.	PIB (R\$ MIL)		TRA		PIB <i>per capita</i>		TRA <i>per capita</i>	
	Mesorregião	Valor	Mesorregião	Valor	Mesorregião	Valor	Mesorregião	Valor
1º	Sudeste Paraense	38.700.559	Sudeste Paraense	2.079.052.732	Sudeste Paraense	19.484	Sudeste Paraense	1542
2º	Metropolitana de Belém	30.907.671	Metropolitana de Belém	2.002.497.786	Metropolitana de Belém	11.697	Sudoeste Paraense	1280
3º	Nordeste Paraense	7.951.238	Nordeste Paraense	1.500.509.885	Baixo Amazonas	7.643	Marajó	1192

4º	Baixo Amazonas	5.631.265	Baixo Amazonas	732.232.331	Sudoeste Paraense	5.766	Baixo Amazonas	1164
5º	Sudoeste Paraense	3.240.833	Sudoeste Paraense	547.145.417	Nordeste Paraense	4.024	Nordeste Paraense	1082
6º	Marajó	1.727.873	Marajó	284.137.949	Marajó	3.269	Metropolitana de Belém	870

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do FINBRA/STN e IDESP (2013).

Em 2010, novamente se observa a forte correlação da TRA com o PIB, demonstrando a concentração da distribuição da receita das transferências segundo a capacidade produtiva local. Todavia, a correlação da TRA *p. c.* com o PIB *p. c.* é diversificada, sendo semelhante ao comportamento em 2000, em que se percebe especialmente concentrador de receita para as mesorregiões Sudeste Paraense e Nordeste Paraense, não obstante já se observe uma mudança no tratamento da mesorregião Nordeste Paraense, visto que passa a receber um maior volume de TRA *p. c.* em 2010, em relação ao ano de 2000, subindo para a quinta posição no *ranking*.

Portanto, ainda que tenha passado uma década (2000 a 2010), a distribuição da TRA e da TRA *per capita* não se modifica em 2010, mantendo as mesmas falhas no aspecto redistributivo em relação às mesorregiões Sudeste Paraense, Nordeste Paraense e até mesmo ao Marajó, o qual poderia receber um volume maior de transferências para reduzir a desigualdade de capacidade produtiva e econômica se comparado com as demais mesorregiões do Pará, podendo fortalecer a capacidade de investimento do Marajó.

Ademais, para aprofundar a análise da equalização fiscal horizontal na distribuição das transferências intergovernamentais para os municípios do Pará, por mesorregiões, cumpre ponderar o comportamento destas em relação aos fatores da receita disponível e da arrecadação própria nos anos de 2000, 2010 e 2012.

Neste sentido, a Tabela 30 apresenta o total da receita disponível *per capita* (RD *p. c.*), o total da arrecadação própria *per capita* (AP *p. c.*) e o total da receita das transferências intergovernamentais *per capita* (TRA *p. c.*) por mesorregiões do estado do Pará em 2000:

Tabela 30 – Receita disponível *p. c.*, arrecadação própria *p. c.*, arrecadação tributária *p. c.* e transferências intergovernamentais *p. c.* dos municípios paraenses por mesorregiões do Pará no ano de 2000 em R\$. *

Mesorregião	RD <i>p. c.</i>	AP <i>p. c.</i>	Part. AP <i>p. c.</i> na RD <i>p. c.</i> (%)	AT <i>p. c.</i>	TRA <i>p. c.</i> **	Part. TRA <i>p. c.</i> na RD <i>p. c.</i> (%)
Baixo Amazonas	862,37	108,04	12,52%	47,13	636	73,75%
Marajó	733,29	22,50	3,06%	9,09	654	89,18%
Metropolitana de Belém	825,73	161,12	19,51%	134,72	612	74,11%
Nordeste Paraense	627,27	26,90	4,28%	10,31	550	87,68%
Sudeste Paraense	1207,50	137,06	11,35%	82,16	866	71,71%
Sudoeste Paraense	791,79	38,73	4,89%	17,86	725	91,56%
Média	841,32	82,39	9,27%	50,21	674	81,33%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do FINBRA/STN (2013).

*Os valores foram atualizados, em preços reais para 2012, conforme o IGP-DI da FGV, bem como divididos pelo tamanho populacional de cada mesorregião. ** A Tabela de 2000 do Programa FINBRA da STN não informa o total das transferências intergovernamentais, assim como faz nos anos posteriores, mas apresenta os valores totais das transferências intergovernamentais da União e do estado, os quais foram somados para encontrar o valor total da TRA.

Conforme demonstra a Tabela supracitada, em 2000, todas as mesorregiões do estado do Pará possuem elevada participação da TRA *p. c.* na RD *p. c.*, em uma média de 81,33%, o que corrobora a importância desta receita pública a nível local e até mesmo a dependência dos municípios paraenses sobre esta receita pública repassada pela União e pelo estado do Pará, sendo relevantes os valores, em preços reais, das modalidades das transferências redistributivas seletivas (TRA 3) em R\$-1.284.808.749,40, e das redistributivas livres (TRA 2) em R\$-1.173.463.960,00, em relação às transferências devolutivas e compensatórias (TRA 1), no valor de R\$-1.025.909.413,30, conforme Apêndice B, logo, da totalidade das transferências intergovernamentais recebidas pelos municípios do Pará em 2000 70,55% desta receita foram repassadas segundo critérios redistributivos (TRA 2 e TRA 3).

Neste passo, as mesorregiões que tiveram melhores desempenhos na participação da AP na RD em 2000, acima da média (9,27%), foram Metropolitana de Belém, Baixo Amazonas e Sudeste Paraense, desse modo, apresentaram dependência da TRA *p. c.* abaixo da média da TRA na RD (81,33%), demonstrando menor grau de dependência se comparado com as demais mesorregiões do Pará, não obstante se compreenda alta a participação da TRA na RD dos municípios brasileiros, especialmente dos municípios paraenses, acima da média dos outros

países federativos, o que implica no grau de autonomia política dos mesmos. As demais mesorregiões, Marajó, Nordeste Paraenses e Sudoeste Paraense, possuem alta dependência da TRA, acima da média, por conseguinte, possuem baixa capacidade financeira (AP *p. c.* abaixo da média do Pará). Também se observa que o desempenho da AP *p. c.* das mesorregiões do Pará é igual ao da AT *p. c.*, visto que a receita tributária é a principal receita que compõe a AP.

Por conseguinte, avalia-se o fator redistributivo da TRA *p. c.* segundo a AP *p. c.* e a RD *p. c.*, assim, a mesorregião Metropolitana de Belém, em que pese possuía, em 2000, elevada arrecadação tributária e, por conseguinte, alta AP *p. c.* recebeu o segundo menor montante de TRA *p. c.*, o que demonstra o fator redistributivo do sistema de transferências nesse ano, desse modo, alcançou a terceira posição no *ranking* da RD *p. c.* Já a mesorregião Sudeste Paraense, também com elevada capacidade econômica, obtendo a segunda posição no *ranking* da AT *p. c.* e da AP *p. c.*, recebeu elevado volume da TRA *p. c.* e se manteve na primeira posição do *ranking* da RD *p. c.* do Pará, logo, em relação a essa mesorregião se percebe uma falha no fator redistributivo do sistema das transferências, porque repassou elevado montante de TRA para uma mesorregião com alta capacidade econômica e produtiva (elevado PIB *p. c.* e alto A.P. *p. c.*). Um dos fatores que pode ter colaborado com essa falha redistributiva da TRA decorre da inadequação da legislação estadual sobre o cálculo do VAF, o que vem determinando uma distribuição desigual de receita entre os municípios paraenses, beneficiando especialmente os municípios extrativistas exportadores, preponderantes nas mesorregiões Sudeste Paraense e Metropolitana de Belém.

Também se percebe que o sistema de transferências não foi redistributivo com a região Nordeste Paraense, pois em que pese a baixa capacidade financeira, A. P. *p. c.* abaixo da média do Pará, sendo a segunda menor arrecadação, também recebeu baixo volume de TRA *p. c.*, um dos motivos decorre do baixo volume da TRA 1 em face da falha na legislação estadual que regula as transferências que compõe a TRA 1 (transferências devolutivas e compensatórias).

Por outro lado, o sistema de transferências teve um melhor desempenho em relação às mesorregiões do Baixo Amazonas, do Marajó e do Sudoeste Paraense, todavia, compreende-se que a TRA poderia ser mais bem redistribuída entre elas, pois Marajó possuía, em 2000, baixa capacidade financeira, obtendo a menor A. P. *p. c.*, todavia, recebeu a terceiro maior volume de TRA *p. c.*, o que poderia ser mais

alto o volume de repasse da TRA para reduzir a desigualdade financeira entre as mesorregiões do Pará e aumentar a sua capacidade de investimento; da mesma forma, a região do Sudoeste Paraense, com A. P. p. c. baixa, a quarta menor do Pará, recebeu o segundo maior volume de TRA p. c. e não a região do Marajó ou do Nordeste Paraense, o que demonstra uma falha no aspecto redistributivo do regime jurídico do sistema da TRA, por exemplo, a legislação estadual que regula o VAF e o uso dos critérios de partilha tradicionais e calculados com base em coeficientes congelados.

À vista do exposto, compreende-se que, em 2000, o sistema de transferências intergovernamentais mantém o perfil concentrador de receita para a Metropolitana de Belém e o Nordeste Paraense, mas já apresenta aspectos redistributivos para as mesorregiões Metropolitana de Belém, Baixo Amazonas, Marajó e Sudoeste Paraense, pois atenua a desigualdade financeira, contudo, poderia ser mais bem redistribuído em relação ao Marajó, no intuito de aumentar a sua capacidade de investimento, a qual permaneceu baixa.

A seguir colaciona-se a Tabela 31, a qual apresenta o desempenho das receitas municipais *per capita* (RD p. c. AP p. c. e AT p. c.), por mesorregiões do Pará, em comparação com a receita das transferências intergovernamentais *per capita* (TRA p. c.) em 2010:

Tabela 31 – Receita disponível p. c., arrecadação própria p. c., arrecadação tributária p. c. e transferências intergovernamentais p. c. dos municípios por mesorregiões do Pará no ano de 2010 em R\$

Mesorregião	Receita Disponível (RD) p. c.	Arrecadação Própria (AP) p. c.	Part. AP p. c. na RD p. c. (%)	Arrecadação Tributária p. c.	TRA p. c.	Part. TRAp. c. na RD p. c. (%)
Baixo Amazonas	1277,89	139,97	10,95%	103,50	1164	91,08%
Marajó	1153,23	46,21	4%	37,89	1192	96,26%**
Metropolitana de Belém	1212,20	336,65	27,77%	268,04	870	71,77%
Nordeste Paraense	1078,43	67,14	6,22%	48,53	1082	94,15%**
Sudeste Paraense	1745,11	318,17	18,23%	254,14	1542	88,36%
Sudoeste Paraense	1296,66	116,82	9%	95,97	1280	98,75%
Média	1293,91	170,82	13,20%	134,67	1188	87,49%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do FINBRA/STN (2013).

* Os valores foram atualizados, em preços reais para 2012, conforme o IGP-DI da FGV, bem como divididos pelo tamanho populacional de cada mesorregião. ** Para calcular a participação da TRA na RD, não foram computadas as deduções correntes nos valores da RD p. c., alcançando na mesorregião Marajó R\$-1.238,21 e no Nordeste Paraense R\$-1.149,14.

Primeiramente, chama-se atenção que no período 2000-2010 elevou-se a participação da receita das transferências intergovernamentais na receita disponível das mesorregiões do estado do Pará, elevando a média de 81,33% em 2000 para 87,49% em 2010, o que corrobora, mais uma vez, a importância desta receita pública a nível local. Outrossim, o *ranking* das modalidades da TRA modificou-se em 2010, se comparado com 2000, visto que os valores, em preços reais, mais altos foram decorrentes das transferências intergovernamentais redistributivas seletivas (TRA 3) em R\$-3.055.432.079,08, seguidas das transferências devolutivas e compensatórias (TRA 1) em R\$-1.914.108.526,84, das transferências redistributivas livres (TRA 2) em R\$-1.879.109.225,14 e das transferências discricionárias (convênios) em R\$-296.926.268,67, conforme Apêndice C. Logo, em 2010 os valores da TRA 3 suplantam os valores da TRA 2 e da TRA 1, sendo que os recursos da TRA 3 não são livres, mas afetados a determinadas políticas sociais, o que implica na redução da autonomia política dos municípios na realização do gasto público localmente. Ademais, ressalta-se que 69,05% da totalidade da receita das transferências intergovernamentais foram repassadas para os municípios paraenses em 2010 conforme critérios redistributivos (TRA 2 e TRA 3).

Percebe-se também que o comportamento do sistema jurídico das transferências intergovernamentais nas receitas municipais do Pará em 2010 teve algumas mudanças pontuais, porém não houve considerável alteração no quadro geral. Neste sentido, as mesorregiões paraenses com elevada participação da receita das transferências intergovernamentais *per capita* (TRA *p. c.*) na receita disponível *per capita* (RD *p. c.*) continuam sendo as mesmas: Marajó, Nordeste Paraense e Sudoeste Paraense; as quais elevaram a sua participação da TRA *p. c.* na RD *p. c.* de 2000 para 2010, bem como possuem baixa arrecadação própria *per capita* (AP *p. c.*), sendo a arrecadação tributária *per capita* (AT *p. c.*) a receita de maior relevância que compõe a AP; não obstante elas tenham elevado sua AP *p. c.*, especialmente a mesorregião Sudoeste Paraense, a qual também se destacou no *ranking* da receita disponível *per capita* (RD *p. c.*), em face do elevado volume da TRA *p. c.*, segundo maior em 2010 entre as mesorregiões do Pará.

Assim como ocorreu em 2000, em 2010, Baixo Amazonas, Sudeste Paraense e Metropolitana de Belém mantiveram percentagens de participação da TRA *p. c.* na RD *p. c.* menores do que as mesorregiões Marajó, Nordeste Paraense e Sudoeste Paraense e também obtiveram os melhores desempenhos na AP *p. c.*

Entretanto, percebe-se que Baixo Amazonas elevou a participação da TRA *p. c.* na RD *p. c.* de 73,75% em 2000 para 91,08% em 2010, obtendo participação acima da média das mesorregiões, assim como Sudeste Paraense elevou a participação da TRA na RD de 71,71% em 2000 para 88,36% em 2010, também acima da média das mesorregiões do Pará. Apenas a Metropolitana de Belém reduziu a participação da TRA da RD de 74,11% em 2000 para 71,77% em 2010, tendo em vista que possui o melhor desempenho entre as mesorregiões do Pará na AP *p. c.* e na AT *p. c.* e ainda recebeu o menor volume de TRA *p. c.*, passando da quinta posição em 2000 no *ranking* da TRA *p. c.* das mesorregiões do Pará para a última posição em 2010.

Ademais, em 2010 as mesorregiões do Pará que receberam maior volume da TRA *p. c.* foram Sudeste Paraense, Sudoeste Paraense e Marajó, os quais receberam um volume acima da média (R\$-1.188,00); todavia, Sudoeste Paraense e Marajó possuem baixa AP *p. c.*, abaixo da média do Pará, além do baixo PIB *p. c.*, como visto alhures, todavia poderiam receber maior volume de TRA para elevar a receita disponível das mesmas e fortalecer o seu desenvolvimento; apenas se observa que Sudoeste Paraense se beneficia melhor do sistema de transferências do que Marajó, visto que este possui o menor desempenho da AP *p. c.*, além do PIB *p. c.*, entre as mesorregiões do Pará, mas Sudoeste Paraense, apesar de ter um desempenho econômico mais elevado do que a região de Marajó, recebeu maior volume de TRA *p. c.* em relação ao Marajó.

Destaca-se que o desempenho do Sudeste Paraense demonstra a necessidade de revisão do sistema jurídico das transferências, visto que não consegue desconcentrar a alta capacidade financeira desta mesorregião mediante o repasse da TRA e reduzir a desigualdade financeira entre as mesorregiões do Pará. Sudeste Paraense foi, em 2010, a mesorregião que recebeu mais alto volume de TRA *p. c.*, não obstante ter tido o mais alto PIB *p. c.* e o segundo melhor desempenho do Pará na AP *p. c.* e na AT *p. c.*, logo, com base no parâmetro da arrecadação própria e do produto interno bruto, Sudeste Paraense não deveria receber elevado volume de receita transferida, isto ocorre, sobretudo, pela regulamentação inadequada do VAF no Pará, o que beneficia especialmente os municípios extrativistas exportadores.

Também se observa que o sistema de transferências em relação à mesorregião Nordeste Paraense não foi redistributivo porque não conseguiu elevar a

capacidade financeira dessa mesorregião, a qual é baixa, visto que possui a menor RD *p. c.*, resultante da baixa AP *p. c.* e baixo PIB *p. c.*, bem como recebeu em 2010 o menor montante de TRA *p. c.*, em que pese seja também bastante populosa (Apêndice A), logo, a TRA não conseguiu atingir seu objetivo de equalização fiscal nesta mesorregião, demonstrando a falha no regime jurídico da TRA, seja pelo uso de critérios de partilha tradicionais, seja por integrar na composição do VAF as movimentações econômicas desoneradas, prejudicando os municípios que de fato colaboram com a arrecadação do ICMS no Pará.

Por outro lado, o sistema de transferências foi redistributivo em relação ao Baixo Amazonas e à Metropolitana de Belém, visto que receberam baixos volumes de TRA *p. c.*, todavia, possuem desempenho econômico (AP *p. c.* e PIB *p. c.*) entre os três melhores das mesorregiões do Pará. Destaca-se que a Metropolitana de Belém recebeu o menor montante de TRA *p. c.* em 2010, ao passo que já possuía elevada capacidade econômica e produtiva, isto é, elevada AP *p. c.* e PIB *p. c.*, desse modo, o sistema conseguiu desconcentrar a receita na região Metropolitana de Belém, de modo que ficou na quarta posição do *ranking* da RD *p. c.*, um pouco abaixo da média do Pará nesse ano, no entanto, pondera-se que essa região foi a mais populosa em 2010 (Apêndice A), enquanto a região do Baixo Amazonas, menos populosa, ficou na terceira posição no *ranking* da RD *p. c.*

À vista do exposto, observa-se que em 2010 o comportamento do sistema das transferências nas receitas municipais paraenses teve algumas mudanças pontuais, acima delimitadas, mas não alterou a tendência do perfil concentrador nas mesorregiões Sudeste Paraense e Nordeste Paraense, sendo mais redistributivo nas mesorregiões Metropolitana de Belém e Baixo Amazonas, podendo melhorar essa redistribuição em relação às mesorregiões Sudoeste Paraense e Marajó, utilizando outros critérios de partilha socioambientais, de acordo com a necessidade de desenvolvimento das mesorregiões.

Assim, cumpre avaliar o ano de 2012, última publicação do FINBRA/STN, para avaliar se o comportamento do sistema de transferência nas receitas públicas municipais com base na capacidade econômica sofreu mudanças, conforme Tabela abaixo:

Tabela 32 – Receita disponível *p. c.*, arrecadação própria *p. c.*, arrecadação tributária *p. c.* e transferências intergovernamentais *p. c.* dos municípios por mesorregiões do Pará no ano de 2012 em R\$

Mesorregião	Receita Disponível (RD) <i>p. c.</i>	Arrecadação Própria (AP) <i>p. c.</i>	Part. AP <i>p. c.</i> na RD <i>p. c.</i> (%)	Arrecadação Tributária <i>p. c.</i>	TRA <i>p. c.</i>	Part. TRA <i>p. c.</i> na RD <i>p. c.</i> (%)
Baixo Amazonas	1610,20	222,11	13,79%	177,85	1432	88,93%
Marajó	1540,43	79,53	5,16%	60,17	1515	93,34%
Metropolitana de Belém	1366,53	412,81	30,20%	341,55	950	69,51%
Nordeste Paraense	1319,73	72,17	5,46%	56,00	1329	94,85%**
Sudeste Paraense	2138,80	380,39	17,78%	314,17	1888	88,27%
Sudoeste Paraense	1575,61	172,61	10,95%	164,69	1506	95,58%
Média	1591,88	223,27	13,89%	185,73	1437	87,13%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do FINBRA/STN (2013).

* Os valores foram atualizados, em preços reais para 2012, conforme o IGP-DI da FGV, bem como divididos pelo tamanho populacional de cada mesorregião.

** Para averiguar a participação da TRA na RD da mesorregião do Nordeste Paraense, considerou-se o valor da RD sem as deduções correntes, totalizando R\$-1.401,09 (AP + TRA).

Conforme se vislumbra na Tabela supracitada, em 2012, a média de participação da receita das transferências intergovernamentais *per capita* na receita disponível *per capita* dos municípios por mesorregiões do estado do Pará continua alta, mas sofreu uma diminuição de 87,49% em 2010 para 87,13% em 2012, tendo em vista alguns fatores econômicos relatados na seção anterior, os quais impactam no volume de receita repassado aos municípios paraenses provenientes de transferências intergovernamentais da União e do estado do Pará, quais sejam: (i) a desaceleração da economia nacional, fruto do impacto da crise econômica mundial, de modo que o PIB do Brasil teve um crescimento abaixo da expectativa de apenas 0,9%, totalizando R\$-4,403 trilhões, conforme dados do IBGE (2013), refletindo também na economia local, e no montante do repasse das transferências; (ii) a política de desonerações fiscais da União, a qual provocou elevado volume de renúncia de receita de impostos que compõem algumas transferências intergovernamentais, desse modo, a exemplo do IPI e do IR, reduzindo o montante de repasse desta receita pública transferida pela União; (iii) as desonerações fiscais do estado do Pará, conforme dados do CONFAZ; e (v) aumento da arrecadação tributária dos municípios paraenses, o que demonstra uma elevação no esforço fiscal local.

Comparando o desempenho da receita municipal por mesorregiões do estado do Pará em 2012 com o comportamento da mesma em 2010, percebe-se que há uma elevação da participação das transferências intergovernamentais devolutivas e compensatórias (TRA 1) para R\$-2.419.035.978,30, ultrapassando novamente os valores recebidos pelas transferências intergovernamentais redistributivas livres (TRA 2), em R\$-1.950.418.338,06, e destacando-se, mais uma vez, os valores das transferências intergovernamentais redistributivas condicionadas no valor de R\$-3.698.949.039,79, conforme Apêndice D.

Neste sentido, em 2012, na TRA 1 destacaram-se os valores das seguintes transferências: (i) a cota-parte do ICMS no valor de R\$-1.516.203.541,05, o terceiro valor mais alto, considerando todas as transferências (TRA) desse ano; (ii) a cota-parte da CFEM no valor de R\$-345.844.127,62; (iii) a cota-parte do IPVA no valor de R\$-129.455.928,50; (iv) a cota-parte do ITR no valor de R\$-7.110.876,45, entre outras. Enquanto na TRA 2, composta por um número menor de transferências, destacaram-se: (i) o FPM, o segundo valor mais alto de todas as transferências, no montante de R\$-1.852.348.518,55; (ii) a cota-parte FEX-IPPI no valor de R\$-55.121.818,95; (iii) a cota-parte petróleo (FNP) no valor de R\$-25.487.712,53; e (iv) a cota-parte da Lei Kandir (L.C. n. 87/96 – ICMS) no valor de R\$-17.460.288,03. Por outro lado, a TRA 3 é composta por diversas modalidades com os seguintes valores: (i) R\$-1.158.497.335,27 do FUNDEB compensação e R\$-1.238.378.316,34 do FUNDEB, os quais totalizam R\$-2.396.875.651,61 de FUNDEB, o montante mais alto considerando todas as transferências; (ii) R\$-928.886.991,21 de FNS SUS da União, R\$-32.333.510,58 de FNS SUS do estado e R\$-10.413.507,28 de SUS Município, totalizando R\$-971.634.009,07 somente de SUS; (iii) R\$-254.865.965,74 de FNDE; (iv) R\$-4.984.079,07 de cota-parte da CIDE combustível dos municípios, entre outras. Portanto, o montante da TRA 3 ultrapassa o total das demais modalidades de transferências intergovernamentais (TRA 1, TRA 2 e TRA 4), sendo que é relevante o aumento da arrecadação da TRA 1, destacando-se a cota-parte do ICMS, cuja utilização dos recursos é livre ou desafetada, o que assegura plena liberdade ao município na realização do gasto público de acordo com suas diretrizes políticas. Ademais, cumpre lembrar que esse montante de recursos da cota-parte do ICMS deveria ser muito mais alto, visto que a principal economia do Pará no vetor da indústria consiste na extração mineral, todavia, vige uma política de desoneração fiscal e uma imunidade tributária, inclusive de ICMS, sobre os produtos primários,

semielaborados e industrializados destinados à exportação, a qual impacta especialmente a mesorregião Sudeste Paraense, em face do cálculo do VAF e da economia local do Canaã dos Carajás, Eldorado de Carajás, de Marabá e de Parauapebas, e na mesorregião Metropolitana de Belém, destacando-se a cidade de Barcarena, conforme exposto nas subseções anteriores.

Chama-se atenção, ainda, que a receita transferida de maior representação em 2012, a TRA 3, tem uma peculiaridade que impacta a autonomia política local, visto que os recursos das transferências redistributivas seletivas são totalmente afetados a determinadas políticas sociais, desse modo, reduzem a autonomia política-financeira dos municípios na realização do gasto público. Por outro lado, a somatória dos valores da TRA 1 e da TRA 2, que resulta no montante total de R\$-4.369.454.316,36, é superior aos valores da TRA 3, logo, a maior parte da receita transferida aos municípios brasileiros em 2012 possui a característica de ser desafetada ou incondicionada, na verdade, 52,3% da TRA. Entretanto, vale lembrar que as transferências intergovernamentais da TRA 2 e da TRA 3, totalizando R\$-5.649.367.377,85, cerca de 67,6% da TRA, possuem critérios legais redistributivos, ao passo que as transferências intergovernamentais da TRA 1 possuem critérios legais concentradores de receita, conforme exposto no capítulo anterior.

Por fim, é importante realçar que nos anos de 2000, 2010 e 2012, o montante total das transferências intergovernamentais recebidas pelos municípios paraenses segundo critérios redistributivos foi diminuindo de 70,5% em 2000 para 69% em 2010 e 67,6% em 2012, todavia, ainda permanece a maioria do volume da receita da TRA municipal com aspectos redistributivos, em que pese os critérios de partilhas sejam preponderantemente tradicionais.

Ademais, o *ranking* das transferências intergovernamentais *per capita* nas receitas municipais paraenses por mesorregiões do Pará não se alterou muito em relação ao ano de 2010, mantendo-se praticamente as mesmas posições, assim, obtiveram TRA *p. c.* acima da média do Pará as mesorregiões Sudeste Paraense, Marajó e Sudoeste Paraense, destacando-se apenas que Marajó passou a receber maior volume de TRA *p. c.* em relação ao Sudoeste Paraense, modificando-se da terceira posição no *ranking* da TRA *p. c.* em 2010 para a segunda posição em 2012, por sua vez, o Sudoeste Paraense passou para a terceira posição em 2012; e as mesorregiões Baixo Amazonas, Nordeste Paraense e Metropolitana de Belém mantiveram desempenhos semelhantes aos de 2010, ressaltando que a

Metropolitana de Belém recebeu o menor volume de TRA *p. c.* novamente, abaixo do Nordeste Paraense.

Da mesma forma, a participação da TRA *p. c.* na RD *p. c.* entre as mesorregiões do Pará foi semelhante ao ano de 2010, visto que apresentaram elevado grau de dependência da TRA, acima da média do Pará, as mesorregiões Sudoeste Paraense, Marajó e Nordeste Paraense, sendo que a região do Marajó reduziu a participação da TRA na RD de 96,26% em 2010 para 93,34% em 2012, tornando-se a terceira região de maior participação neste ano, enquanto a região do Nordeste Paraense aumentou de 94,15% em 2010 para 94,85% em 2012, alcançando nesse ano a segunda posição no *ranking* da participação da TRA na RD. Vale ressaltar que Marajó reduziu a participação da TRA na RD em decorrência da melhora no desempenho da AP *p. c.* e da AT *p. c.*, se comparado o ano de 2010, o que fez com que essa região elevasse a sua RD *p. c.* em 2012, obtendo a quarta posição no *ranking* da RD *p. c.* Já a região do Nordeste Paraense reduziu o seu esforço fiscal, alcançando a menor AP *p. c.* do Pará, logo, manteve-se na última posição do *ranking* da RD *p. c.* do Pará.

Assim como ocorreu em 2010, as mesorregiões Baixo Amazonas, Sudeste Paraense e Metropolitana de Belém possuem a menor dependência da TRA na RD em 2012, as quais possuem elevado desempenho na AP *p. c.*, contudo, Baixo Amazonas e Metropolitana de Belém reduziram a participação da TRA na RD, destacando-se que a Metropolitana de Belém possui a menor dependência da TRA na RD, cerca de 69,5%, isto porque, mais uma vez, obteve o melhor desempenho do Pará na AP *p. c.* e na AT *p. c.*, apesar disso ela desceu no *ranking* da RD em 2012, pulando para a quinta posição.

Ademais, quanto ao comportamento da TRA por mesorregiões do Pará segundo a capacidade financeira das mesmas, em 2012 não houve relevante mudança, salvo em relação às mesorregiões do Marajó e do Sudoeste Paraense, pois o sistema de transferências conseguiu ser redistributivo, ou seja, repassou maior volume de TRA na medida inversa à capacidade econômica e financeira das mesorregiões Metropolitana de Belém, Baixo Amazonas, Marajó e Sudoeste Paraense, visto que as duas primeiras possuem elevada capacidade financeira, AP *p. c.* acima da média, além de PIB *p. c.* elevado, e receberam TRA *p. c.* abaixo da média do Pará, enquanto Marajó e Sudoeste Paraense possuem baixa capacidade financeira, visto que obtiveram AP *p. c.* abaixo da média do Pará, e receberam

volume de TRA *p. c.* acima da média; sendo que em 2012 o sistema das transferências conseguiu elevar a receita da TRA para Marajó que foi para a segunda posição do *ranking* da TRA *p. c.*, ultrapassando a TRA *p. c.* da região do Sudoeste Paraense, logo, isso fez com que Marajó, que possui capacidade financeira menor que Sudoeste Paraense, subisse no *ranking* da RD *p. c.*, ou seja, Marajó conseguiu elevar a sua capacidade financeira de investimento em relação a 2010, isso somado à sua melhora no despenho da AP *p. c.*. Por outro lado, Sudoeste Paraense passou para a terceira posição no *ranking* da RD *p. c.*

Chama-se atenção que a análise feita neste trabalho é restrita à distribuição da TRA no âmbito das mesorregiões do Pará segundo o inverso ao PIB *p. c.* e à A.P. *p. c.*, os quais serviram como parâmetro de capacidade econômica e financeira das mesmas, logo, avalia-se se foi repassado maior volume de TRA às mesorregiões com menor capacidade econômica e financeira, reequilibrando a receita disponível *p. c.* das mesorregiões do Pará.

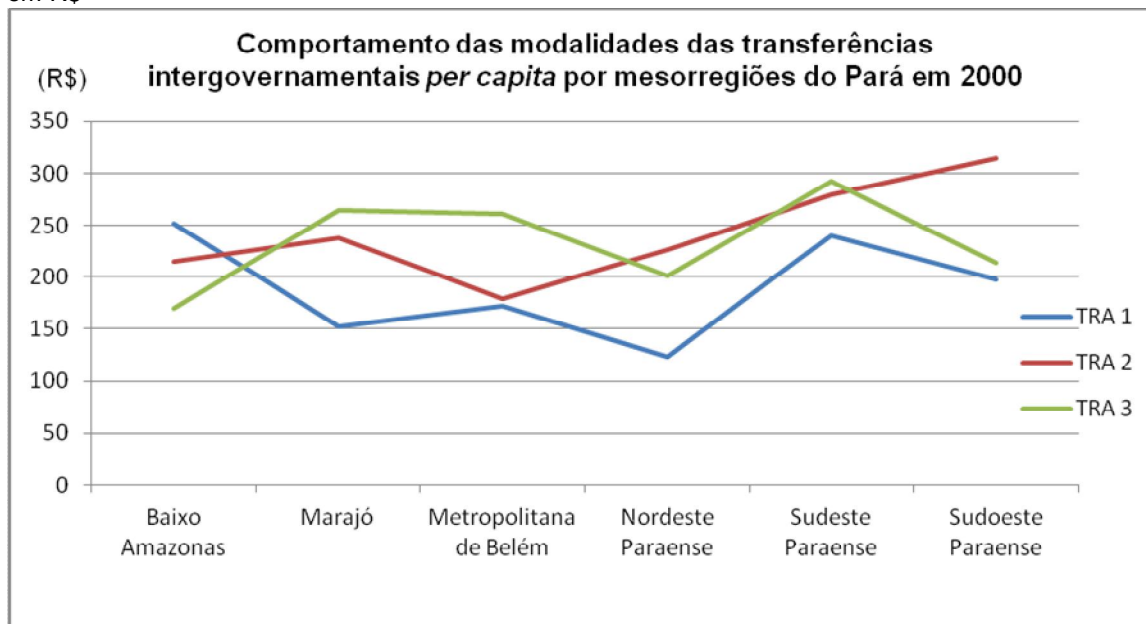
Além do mais, em 2012, também se observa que o sistema de transferências não consegue reduzir a concentração de receita na mesorregião Sudeste Paraense, visto que esta recebeu o mais alto volume de TRA *p. c.* e tem elevados desempenhos na AP *p. c.* e na AT *p. c.* e ainda possui alto PIB *p. c.*; bem como não consegue aumentar a capacidade financeira da região Nordeste Paraense, a qual obtém os menores desempenhos na AP *p. c.* e na AT *p. c.* e recebeu TRA *p. c.* abaixo da média, mantendo-se com a menor receita disponível *per capita* do Pará.

Assim, regra geral, a análise é semelhante prevalecendo o perfil concentrador de receita nas mesorregiões Sudeste Paraense e Nordeste Paraense, e havendo aspectos redistributivos nas mesorregiões Metropolitana de Belém, Baixo Amazonas, Sudoeste Paraense e Marajó, em que pese tenham ocorrido algumas alternâncias de posição no *ranking* da AP *p. c.*, da TRA *p. c.* e da RD *p. c.* entre as mesorregiões do Pará, bem como se entenda que essa redistribuição da TRA não conseguiu modificar a receita disponível *per capita* conforme a necessidade de desenvolvimento, o que será avaliado com base no IDH-M das mesorregiões, em tópico a seguir.

Neste passo, em 2000, o desempenho das TRA 1, TRA 2 e TRA 3 na receita municipal por mesorregiões do Pará se dá conforme o Gráfico a seguir, lembrando

que no Programa FINBRA/STN não existem informações das transferências discricionárias ou de convênios (TRA 4) dos municípios paraenses no referido ano:

Gráfico 15 – O comportamento das modalidades de transferências intergovernamentais *per capita* (TRA 1, TRA 2 e TRA 3) na receita municipal por mesorregiões do estado do Pará no ano de 2000 em R\$



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do programa FINBRA/STN (2013).

Como visto, cada modalidade de TRA possui um desempenho diferenciado, em face dos seus critérios legais de partilha peculiares, assim, a TRA 1 é alta nas mesorregiões Baixo Amazonas, Sudeste Paraense e Sudoeste Paraense, enquanto na TRA 2 destacam-se Marajó, Sudoeste Paraense e Sudeste Paraense e na TRA 3 sobressaem-se Sudeste Paraense, Marajó e Metropolitana de Belém.

Neste sentido, a Tabela abaixo demonstra claramente o comportamento das modalidades das transferências *per capita* (TRA 1, TRA 2 e TRA 3), por mesorregiões do estado do Pará, em 2000, conforme o tamanho populacional, o PIB *per capita* e a arrecadação própria *per capita* das mesmas:

Tabela 33 – Tamanho populacional, PIB *per capita*, arrecadação própria *per capita* e modalidades das transferências intergovernamentais *per capita* no ano de 2000 em R\$

Mesorregião	PIB p. c.	População	AP p. c.	TRA p. c.	TRA 1 p. c.	TRA 2 p. c.	TRA 3 p. c.
Baixo Amazonas	4.877	464.826	108,04	636	251,20	215,08	169,78
Marajó	2.912	251.934	22,50	654	152,64	237,47	264,28
Metropolitana de Belém	10.411	2.023.918	161,12	612	172,39	178,38	261,09

Nordeste Paraense	3.087	1.107.185	26,90	550	122,64	226,46	200,46
Sudeste Paraense	8.916	1.124.206	137,06	866	239,89	279,00	292,66
Sudoeste Paraense	3.652	280.906	38,73	725	197,71	313,87	213,09
Média	5.643	-	93,49	673,83	189,41	241,71	233,56

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do IPEA/IBGE (2011) e FINBRA/STN (2013).

Conforme a Tabela supracitada, primeiramente, nota-se que a modalidade da TRA 1 *per capita* é alta nas mesorregiões Baixo Amazonas e Sudeste Paraense, as quais possuem TRA 1 *p. c.* acima da média das mesorregiões do Pará (R\$-189,41), e possuem, por conseguinte, alto PIB *per capita* e alta AP *p. c.*, se comparada com as demais mesorregiões; da mesma forma, as mesorregiões Marajó e Nordeste Paraense possuem baixa arrecadação da TRA 1 e baixa capacidade econômica e produtiva (baixo PIB *p. c.* e AP *p. c.*).

Entretanto, a mesorregião Metropolitana de Belém dá um resultado diferenciado, visto que se apresentou em 2000 na primeira posição no *ranking* da AP *p. c.* e do PIB *p. c.*, por outro lado, recebeu volume da TRA 1 *p. c.* abaixo da média; assim como a mesorregião Sudoeste Paraense obteve PIB *p. c.* e AP *p. c.* abaixo da média e recebeu TRA 1 *p. c.* acima da média das mesorregiões do Pará. Isto é fruto das falhas na legislação que regula as transferências que compõem a TRA 1, quais sejam: o repasse do Imposto de Renda Retido na Fonte e as cotas-partes do ITR, IOF ouro, ICMS, IPVA, salário-educação da União e do estado e outras transferências do estado, conforme demonstra o Apêndice B. De acordo com Sales (2010), a investigação sobre a distribuição da cota-parte do ICMS no Pará demonstrou que é pouco equitativa, concentrada e desigual, pois apenas 07 municípios que possuem a atividade econômica preponderante na exportação de produtos semielaborados receberam uma elevada média *per capita* da modalidade da TRA 1 (Marabá, Tucuruí, Canaã dos Carajás, Parauapebas, Barcarena, Oriximiná e Almeirim), cota parte do ICMS, em comparação com os demais municípios paraenses, em face da regulamentação do VAF que favorecem os municípios ricos e que colaboram menos com a arrecadação do ICMS em detrimento dos mais pobres e que colaboram com a arrecadação do ICMS, prejudicando especialmente Belém, capital do Pará. Neste sentido, dispõe Sales (2010, p. 59-60):

[...] A participação do VAF apenas dos municípios de Parauapebas, Marabá, Barcarena, Tucuruí, Oriximiná, Canaã dos Carajás e Almeirim atingiu 46,54% do volume total apurado pela Sefa em 2009. Isso significa que quase a metade do volume de operações potenciais geradoras de ICMS no Pará advém de base de produção mineral desonerada ou decorrente do VAF tax free, que é composto pelos incentivos fiscais e a desoneração da produção primário-exportadora. Esse indicador apresenta tendência de crescimento em função do aumento do preço das commodities minerais e da vigorosa demanda da China. Essas distorções foram reveladas pela análise dos dados dos municípios de base mineral que produzem um volume muito elevado de VAF tax free e acabam absorvendo arrecadação de ICMS produzido por outros municípios. Os municípios que mais perdem repasses são a capital do estado (Belém), Ananindeua, Benevides e Santarém, e os que mais ganham são Parauapebas, Tucuruí, Barcarena, Oriximiná e Almeirim. O estudo mostra ainda que em 2008 a cidade de Belém foi a que mais perdeu (R\$ 193,11 milhões), e a que mais ganhou foi Parauapebas, com (R\$ 40, 61 milhões).

Ademais, cumpre esclarecer que a distorção causada pela regulamentação do VAF implica no repasse de outras transferências, tais como, a cota-parte IPI-Exportação (FEX) e a LC 87/96 ICMS (Lei Kandir), além da cota-parte do ICMS.

Assim, das seis mesorregiões quatro possuem forte correlação com a capacidade produtiva e econômica (PIB *p. c.* e AP *p. c.*), quais sejam: Baixo Amazonas, Sudeste Paraense, Marajó e Nordeste Paraense; sendo que Metropolitana de Belém e Sudoeste Paraense têm desempenho diferenciado.

Logo, observa-se que, de modo geral, o repasse da TRA 1 *p. c.* acompanha o despenho produtivo e econômico dos municípios por mesorregiões do Pará. Tal desempenho já era esperado por consequência do regime jurídico da TRA 1, visto que é composta por transferências devolutivas e compensatórias e outras transferências cujos critérios não são redistributivos. Desse modo, a distribuição da TRA 1 é concentradora de renda, pois os critérios legais de partilha utilizados são atrelados ao desempenho econômico do ente federativo, tais como, o volume de produção econômica local, ou seja, de circulação de mercadorias e serviços (a exemplo das cotas-parte do ICMS e do IOF-ouro) e a quantidade de imóveis e veículos automotores existentes na localidade (por exemplo, cotas-parte do IPVA e do ITR). Outrossim, considera-se, ainda, que a regulamentação estadual do VAF, o qual integra todas as movimentações econômicas, inclusive as desoneradas, também impactou nesse resultado, especialmente, em relação à mesorregião Metropolitana de Belém. Na pesquisa de Sales (2010), o autor deixou claro que

Belém, Ananindeua e Benevides (ambos da região Metropolitana) são municípios que foram fortemente prejudicados com o *gap* entre a arrecadação do ICMS e o montante do VAF, ao passo que Parauapebas (da mesorregião Sudeste) é o município que mais se beneficia com o referido *gap*.

Já na modalidade da TRA 2, composta por transferências intergovernamentais com critérios de partilha redistributivos, cuja receita é incondicionada ou livre, averigua-se que as mesorregiões Sudoeste Paraense e Sudeste Paraense receberam TRA 2 *p. c.* acima da média (R\$-241,71), participando em 40,88% do total desta modalidade de receita, seguida da mesorregião Marajó, com participação de 16,37% da TRA 2 *p. c.*, sendo que as três mesorregiões totalizaram, em 2000, mais da metade do volume da TRA 2, 57,25% da TRA 2 *p. c.*

Cumprir dispor que o principal tipo de transferência da TRA 2 é o FPM cuja receita é repassada, com base nos arts. 90 e 91 do CTN, os quais estabelecem que 10% devem ser compartilhados entre os municípios das capitais e 90% entre os municípios restantes, sendo que a parcela referente aos municípios das capitais deve ser distribuída, conforme um coeficiente individual de participação, fruto do fator “representativo da população” e do fator “representativo do inverso da renda *per capita*” do respectivo estado em que o município se localiza. Já os 90% são distribuídos em razão direta à população e inversa à renda *per capita*, segundo um coeficiente individual de participação regulamentado pelo Decreto n. 86.309 de 1981. Todavia, os coeficientes calculados para os municípios sofreram congelamento em 1997, sendo aplicada uma regra de transição de redutor financeiro até 2002 (L.C. n. 91/97), posteriormente, prorrogada para 2008 (L.C. n. 106/2001).

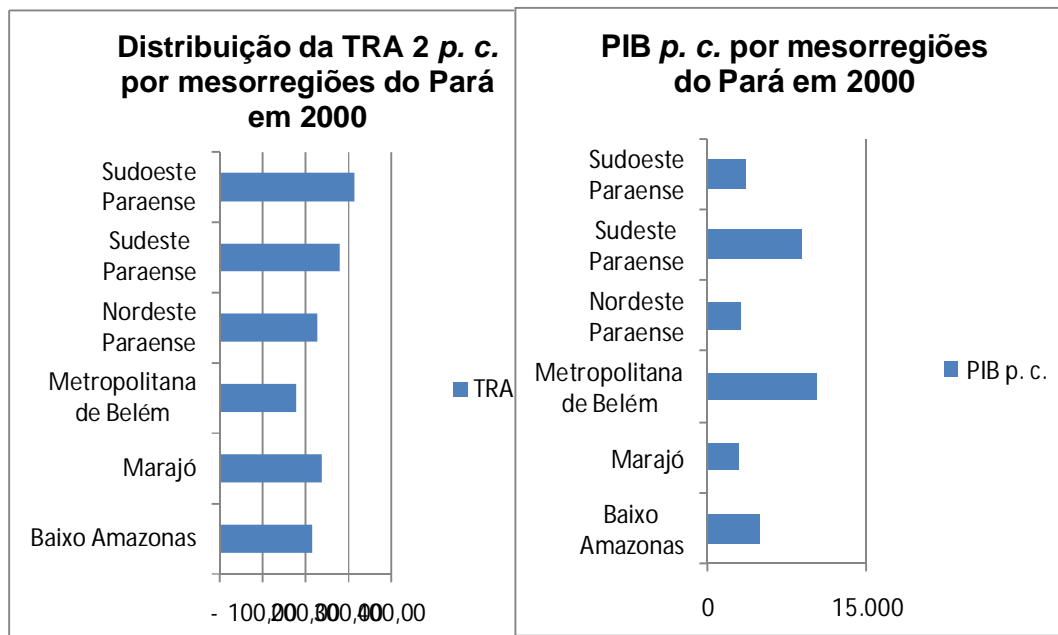
Também faz parte da TRA 2 a cota-parte do FEX-IPi, em que 10% da receita são distribuídos aos estados com base na contribuição de cada um para o total das exportações nacionais, ou seja, com base em um critério concentrador de riqueza, todavia, 25% da parcela do estado são entregues aos municípios deste, segundo os critérios aplicados à repartição do $\frac{1}{4}$ da cota-parte do ICMS, com base na lei estadual, e no Pará, tratam-se de critérios redistributivos, os mesmos do FPM, quais sejam, o fator direto do tamanho populacional e inverso à renda *per capita*. Da mesma forma, a cota-parte da Lei Kandir é repassada aos estados com base nas estatísticas de exportação de produtos primários e semielaborados, entretanto, 25% da parcela de receita recebida pelo estado são distribuídos entre os municípios

deste com base nos mesmos critérios aplicados à repartição do $\frac{1}{4}$ da cota-parte do ICMS, os quais são os mesmos critérios redistributivos do FPM.

Assim, na TRA 2 o repasse de relevante parte da receita tem aspecto redistributivo e ocorre segundo o tamanho populacional e o inverso do PIB *p. c.*, critérios de partilha tradicionais, mas outra parte da receita é repassada conforme o volume de exportação, o VAF, desse modo, concentrador e ainda com o problema da distorção devolutiva (na proporção da arrecadação do ICMS).

Visualiza-se, neste trabalho, que Sudoeste Paraense e Marajó receberam elevada TRA 2*p. c.* haja vista o baixo PIB *p. c.*, e Sudoeste Paraense recebeu mais do que Marajó. Por outro lado, a mesorregião Sudeste Paraense, em que pese o elevado PIB *p. c.* recebeu, em 2000, o segundo maior volume de TRA 2*p. c.*, acredita-se que o coeficiente assim se estabeleceu em face do tamanho populacional e na distorção ocasionada pelo cálculo do VAF, o que demonstra uma desatualização ou falha no aspecto redistributivo do regime jurídico da TRA 2. Todavia, o mesmo comportamento não se deu na mesorregião mais populosa do Pará, Metropolitana de Belém, visto que por ter elevado PIB *p. c.*, obteve baixo montante da TRA 2*p. c.*, demonstrando que nessa região o sistema jurídico da TRA 2 foi redistributivo, na medida do inverso à capacidade econômica. Da mesma forma, o sistema da TRA 2 *p. c.* foi redistributivo com as mesorregiões Nordeste Paraense e Marajó. Neste sentido, corrobora o Gráfico abaixo:

Gráfico 16 – Distribuição da TRA 2 *per capita* e do PIB *per capita* dos municípios paraenses por mesorregiões do estado do Pará em 2000



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do IPEA/IBGE (2011) e FINBRA/STN (2013).

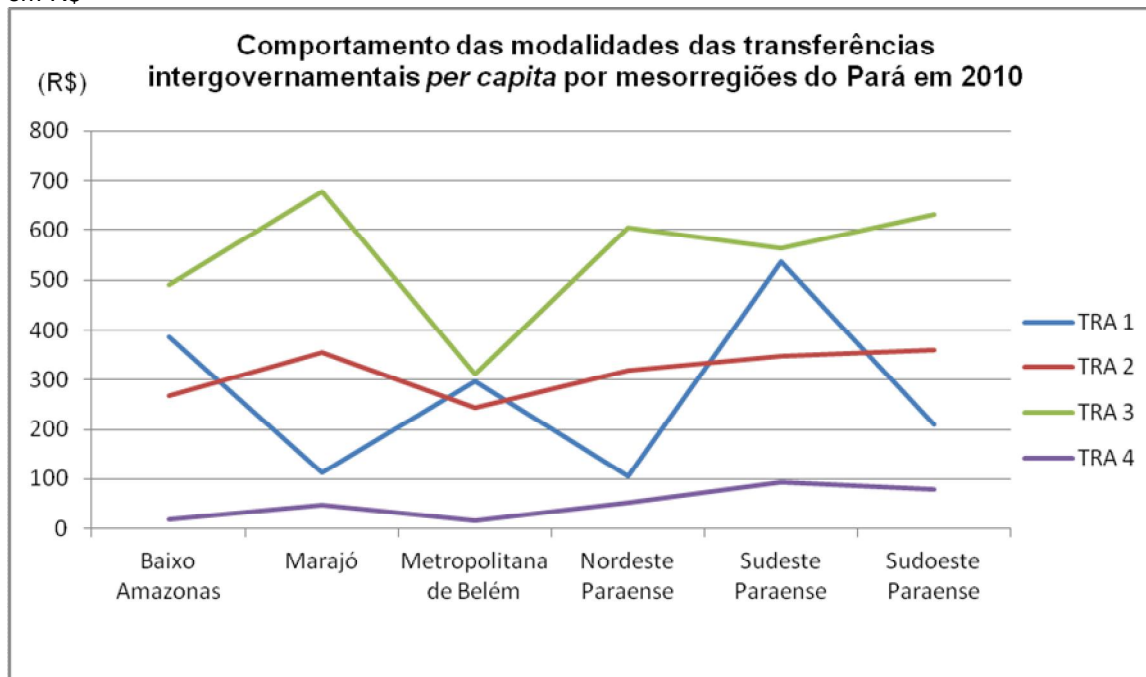
Portanto, percebe-se que o sistema jurídico da TRA 2 é redistributivo, na medida do inverso do PIB *per capita*, em 2000, para a maioria das mesorregiões do Pará, salvo em relação à mesorregião Sudeste Paraense que possui alto PIB *per capita* e recebeu elevada TRA 2 *per capita* em 2000. Outrossim, entende-se que a redistribuição da TRA 2 poderia melhorar em relação, especialmente, ao Marajó e ao Nordeste Paraense, cujo repasse da TRA 2 poderia ser mais elevado.

Por fim, na modalidade TRA 3 *per capita*, a qual é composta por transferências com critérios redistributivos e cuja receita é condicionada a determinadas políticas sociais, a exemplo, do FUNDEF e do FNS-SUS, destacam-se as mesorregiões Sudeste Paraense, Marajó e Metropolitana de Belém que tiveram TRA 3 *per capita* acima da média das mesorregiões do Pará (R\$-233,56), todavia, não obstante as mesorregiões Sudeste Paraense e Metropolitana sejam populosas demandando amplo serviço público de saúde e educação, estas possuem capacidade econômica para investir e elevado IDH-M no Pará, ao passo que as mesorregiões Sudoeste Paraense e Nordeste Paraense, que recebem baixo montante de TRA 3 *per capita*, possuem baixa capacidade econômica de investimento em serviços públicos e baixo desempenho no IDH-M, especialmente Nordeste Paraense, visto que é a terceira mesorregião mais populosa do Pará (Apêndice A).

Todavia, cumpre ponderar que o tamanho populacional pode ser um fator que indica o montante do repasse da TRA 3, pois demonstra a necessidade da amplitude dos serviços públicos sociais, tais como, saúde, assistência social e educação pública, mas a correlação direta depende da demanda da política social específica localmente, por exemplo, o volume do repasse do FUNDEF têm relação com o número de alunos matriculados no ensino fundamental em cada mesorregião, o que não se realizará nesta pesquisa científica, pois cada tipo de transferência redistributiva seletiva que compõe a TRA 3 possui uma demanda social específica.

Após a análise do ano 2000, impende avaliar o comportamento das modalidades de transferências TRA 1, TRA 2, TRA 3 e TRA 4 recebidas pelos municípios entre as mesorregiões do estado do Pará no ano de 2010, consoante Gráfico abaixo:

Gráfico 17 – O comportamento das modalidades de transferências intergovernamentais *per capita* (TRA 1, TRA 2 e TRA 3) na receita municipal por mesorregiões do estado do Pará no ano de 2010 em R\$



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do programa FINBRA/STN (2013).

O desempenho das modalidades das transferências intergovernamentais *per capita* por mesorregiões do Pará em 2010 se modifica, mas, de modo geral, se constata que as mesorregiões que mais arrecadam as modalidades TRA 1, TRA 2 e TRA 3 *per capita* ainda são as mesmas: Sudeste Paraense, Sudoeste Paraense e Marajó, obtendo melhores resultados a mesorregião do Marajó, a qual sobe de posição no *ranking* das modalidades da TRA 2 *p. c.* e na TRA 3 *p. c.*, em comparação com o ano de 2000, ao passo que Sudeste Paraense desce no *ranking* da TRA 2 *p. c.* e da TRA 3 *p. c.*.

Assim, percebe-se do Gráfico supracitado que na TRA 1 e na TRA 3 são mais díspares os resultados entre as mesorregiões do Pará, em comparação com o desempenho na TRA 2 e na TRA 4 em relação às mesmas, o que vai ser avaliado detidamente a seguir.

Outrossim, em 2010, os melhores desempenhos na TRA 1 são das mesorregiões Sudeste Paraense, Baixo Amazonas e Metropolitana de Belém, dando destaque a esta última que ultrapassa Sudoeste Paraense. Já na TRA 2 mantém-se as mesmas mesorregiões que no ano de 2000, quais sejam, Sudoeste Paraense, Marajó e Sudeste Paraense, sendo que Marajó eleva a sua arrecadação

nesta modalidade de receita. Enquanto na TRA 3 percebe-se uma mudança maior e mais redistributiva, considerado o inverso ao PIB *p. c.*, em comparação com o ano de 2000, visto que receberam maior volume Marajó, Sudoeste Paraense e Nordeste Paraense, diminuindo a participação das mesorregiões da Metropolitana de Belém e do Sudeste Paraense., conforme se visualiza na Tabela abaixo, a qual compara os volumes das modalidades das transferências *per capita* recebidas pelos municípios com o PIB *per capita* e a arrecadação própria *per capita* dos mesmos, por das mesorregiões do Pará:

Tabela 34 – Tamanho populacional, PIB *per capita* e modalidades das transferências intergovernamentais *per capita* no ano de 2010 em R\$

Mesorregião	PIB <i>p. c.</i>	Pop.	AP <i>p. c.</i>	TRA <i>p. c.</i>	TRA 1 <i>p. c.</i>	TRA 2 <i>p. c.</i>	TRA 3 <i>p. c.</i>	TRA 4 <i>p. c.</i>
Baixo Amazonas	7.643	628.990	139,97	1164	386,63	268,36	490,01	19,12
Marajó	3.269	238.353	46,21	1192	111,81	355,57	675,97	48,72
Metropolitana de Belém	11.697	2.300.727	336,65	870	297,11	244,11	312,25	16,89
Nordeste Paraense	4.024	1.386.170	67,14	1082	105,93	319,22	604,64	52,67
Sudeste Paraense	19.484	1.348.272	318,17	1542	537,17	346,99	563,29	94,54
Sudoeste Paraense	5.766	427.583	116,82	1280	209,49	359,15	631,62	79,34
Média	8.647	-	170,82	1188,33	274,69	315,56	546,29	51,88

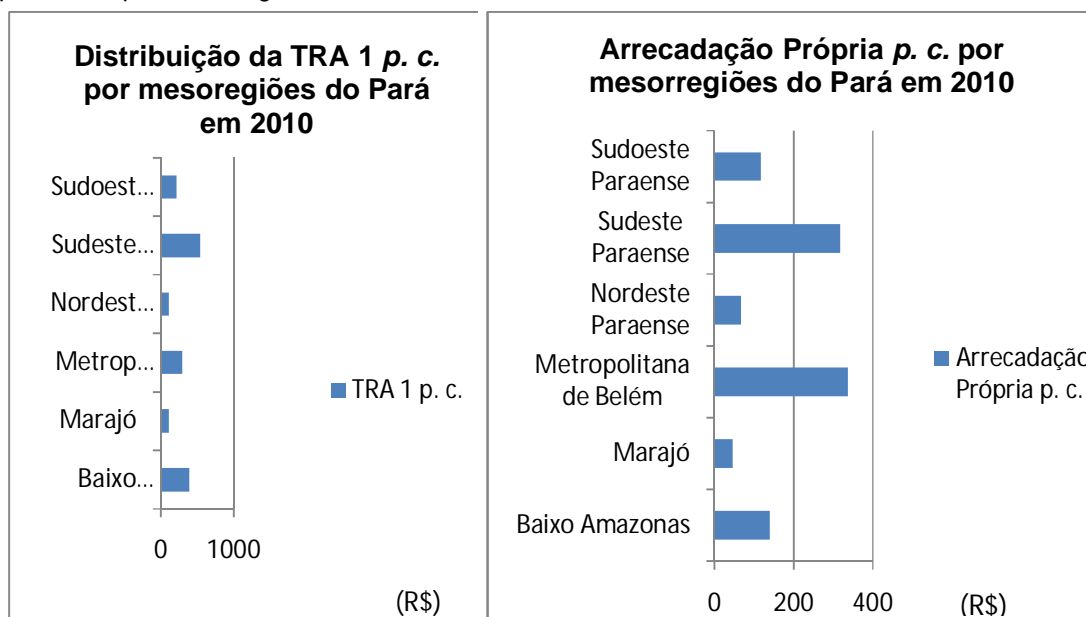
Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do IPEA/IBGE (2011) e FINBRA/STN (2013).
* Os valores foram atualizados para 2012, conforme IGP-DI da FGV e sofreram arredondamentos.

Desse modo, o *ranking* da receita da TRA 1, concernente às transferências devolutivas e compensatórias, entre as mesorregiões paraenses se modificou, assim, percebe-se que as três mesorregiões com maior AP *p. c.* e elevado PIB *p. c.* receberam o maior volume de TRA 1 *per capita*: Sudeste Paraense, Baixo Amazonas e Metropolitana de Belém. Assim, a Metropolitana de Belém sobe para a terceira posição no *ranking* da TRA 1, enquanto Sudoeste Paraense desce para a quarta posição do mesmo, haja vista que o desempenho econômico e produtivo está relacionado com os critérios de partilha das transferências que compõem a TRA 1, conforme explicitado alhures.

Neste sentido, Sudoeste Paraense, Marajó e Nordeste Paraense, os quais obtiveram, em 2010, baixo desempenho econômico (baixa AP *p. c.* e baixo PIB *p. c.*), receberam TRA 1 *p. c.* abaixo da média do Pará (R\$-170,82).

Logo, em 2010, corrobora-se o entendimento de que o repasse da TRA 1 evolui de acordo com o desempenho produtivo e econômico de cada mesorregião do Pará, consoante deixa claro o Gráfico abaixo:

Gráfico 18 – Distribuição da TRA 1 *per capita* e arrecadação própria *per capita* dos municípios paraenses por mesorregiões do estado do Pará em 2010



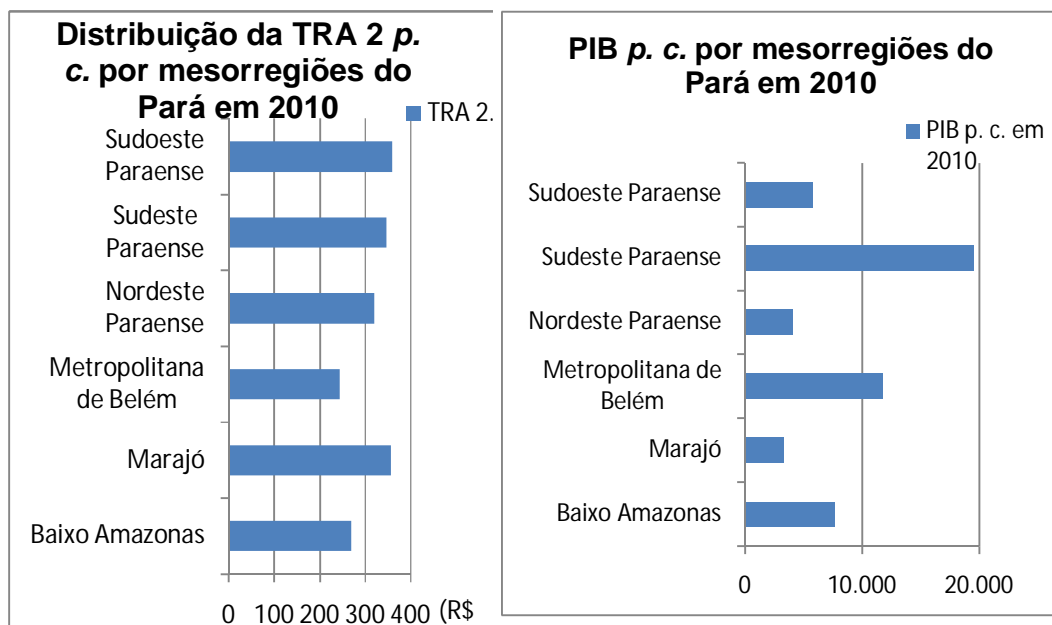
Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do IPEA/IBGE (2011) e FINBRA/STN (2013).

O Gráfico acima demonstra claramente que a distribuição da TRA 1 *per capita* entre as mesorregiões paraenses em 2010 também acompanhou o desempenho da arrecadação própria *per capita* das mesmas, fruto dos critérios legais econômicos desta modalidade de transferência, os quais são concentradores de receita.

No que concerne à distribuição das receitas da TRA 2, cujas transferências são redistributivas livres e possuem coeficientes baseados no tamanho populacional e no inverso do PIB *p. c.*, o *ranking* entre as mesorregiões paraenses em 2010 foi a seguinte: 1) Sudoeste Paraense, 2) Marajó e 3) Sudeste Paraense, com TRA 2 *p. c.* acima da média do Pará (R\$-315,56); e 4) Nordeste Paraense, 5) Baixo Amazonas e 6) Metropolitana de Belém abaixo da média do Pará; desempenho semelhante ao ano de 2000, salvo que Marajó passou a receber maior volume da TRA 2 em relação à mesorregião Sudeste Paraense, o que demonstrou o fortalecimento do aspecto

redistributivo do sistema jurídico da TRA 2 em 2010, ante à baixa capacidade econômica de investimento do Marajó, conforme demonstra o Gráfico abaixo:

Gráfico 19 – Distribuição da TRA 2 e PIB per capita dos municípios paraenses por mesorregiões do estado do Pará em 2010.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do IPEA/IBGE (2011) e FINBRA/STN (2013).

Como visto no Gráfico, as mesorregiões com baixo PIB *p. c.* em 2010 no Pará são Sudoeste Paraense, Nordeste Paraense e Marajó, todavia, receberam TRA 2 *p. c.* acima da média apenas Sudoeste Paraense e Marajó, sendo que a TRA 2 *p. c.* do Sudoeste Paraense foi maior que a do Marajó; e Nordeste Paraense recebeu volume de TRA 2 *p. c.* abaixo da média do Pará, alcançando a quarta posição no *ranking* da TRA 2 *p. c.* e ainda é a segunda mesorregião mais populosa do Pará, logo, o sistema jurídico da TRA 2 não está sendo redistributivo para essa mesorregião, pois não consegue elevar a sua capacidade financeira. Compreende-se que o congelamento dos coeficientes pode ter sido um fator que levou a essas distorções da mesma forma se percebe a falha do sistema jurídico da TRA 2 na mesorregião Sudeste Paraense, visto que possui alta capacidade econômica de investimento, alto PIB *p. c.*, não obstante se encontra com o terceiro maior volume de TRA 2 *p. c.* Todavia, já se observa aspectos redistributivos no sistema da TRA 2 em relação às mesorregiões Metropolitana de Belém e Baixo Amazonas, assim como ocorreu em 2000.

No entanto, em relação à receita da TRA 3, o *ranking*⁷¹entre as mesorregiões do Pará se modifica completamente em relação ao ano de 2000, assim, as mesorregiões do Pará com menor capacidade econômica de investimento passam a figurar nas primeiras posições, recebendo elevado volume da TRA 3 *p. c.* quais sejam, Marajó, Sudoeste Paraense e Nordeste Paraense. Também recebeu TRA 3 *p. c.* acima da média do Pará (R\$-546,29) o Sudeste Paraense, alcançando a quarta posição do *ranking* em 2010, seguidos de Baixo Amazonas e Metropolitana de Belém, os quais receberam montante de TRA 3 *p. c.* abaixo da média do Pará. Portanto, considerando a capacidade econômica de investimento, o sistema da TRA 3 em 2010 foi redistributivo, na proporção do inverso do PIB *p. c.*

Também se ressalta que a mesorregião Nordeste Paraense apenas recebeu receita da TRA acima da média do Pará na modalidade da TRA 3, em face da ampliação do tamanho populacional em 2010, o que deve ter aumentado a demanda de serviços públicos essenciais, contudo, esclarece-se, mais uma vez que os critérios de partilha das transferências redistributivas condicionadas estão fortemente atreladas às demandas sociais das políticas financiadas, por exemplo, a receita do FUNDEB é repassada de acordo com a quantidade de alunos matriculados na rede de ensino básico (fundamental e médio). Logo, a quantidade de população não é o principal fator de determinação do aumento dessa receita, mas a demanda de serviços públicos específicos por cada mesorregião, entretanto, se aumenta o número da população há uma tendência de aumento de alguns serviços públicos nas áreas da educação, da saúde e da assistência social.

Já em relação à distribuição da TRA 4, em 2010, a qual é composta por transferências voluntárias da União e do estado do Pará para os municípios paraenses, resultantes de convênios, contratos ou termos de adesão, fruto de acordo político, percebe-se que receberam volume de receita acima da média do Pará (R\$-51,88) as mesorregiões Sudeste Paraense, Sudoeste Paraense e Nordeste Paraense, sendo que Marajó, Baixo Amazonas e Metropolitana de Belém receberam volume da TRA 4 abaixo da média do Pará.

Conforme Apêndice C, no Sudeste Paraense os municípios que mais receberam TRA 4 foram: 1) Marabá, 2) Parauapebas e 3) Xinguara, sendo que os dois primeiros são os mais populosos e possuem as mais elevadas receitas

⁷¹ Em 2010 o *ranking* da TRA 3 *p. c.* ocorre assim: 1) Marajó, 2) Sudoeste, 3) Nordeste Paraense, 4) Sudeste Paraense, 5) Baixo Amazonas e 6) Metropolitana de Belém.

disponíveis dessa mesorregião. Já no Sudoeste Paraense, destacaram-se os seguintes municípios: 1) Anapu, 2) Medicilândia e 3) Uruará, as quais não estão entre os municípios mais populosos dessa região, bem como Uruará possui a terceira maior receita disponível e Medicilândia e Anapu a sétima e a oitava posição no montante de receita disponível dessa mesorregião. Por fim, no Nordeste Paraense os municípios que receberam maior volume da TRA 4 foram: 1) Bragança, 2) Tailândia e 3) Viseu, municípios populosos e com receita disponível elevada, acima da média da mesorregião. Todavia, não se sabe os critérios políticos para repasse desses recursos, especialmente, para esses municípios, o que demandaria uma pesquisa específica, de investigação dos critérios adotados nos termos de adesão, convênios e contratos celebrados entre os entes governamentais (União e municípios ou estado do Pará e municípios).

Compreende-se que os recursos da TRA 4 poderiam ser distribuídos para fortalecer a equalização fiscal entre as sub-regiões do Pará, tendo em vista as falhas existentes no sistema jurídico das transferências, logo, poderiam ser utilizados para aumentar a capacidade financeira das mesorregiões do Nordeste Paraense e do Marajó, os quais obtiveram os menores desempenhos na RD *p. c.* em 2010 e baixo IDH-M.

No que concerne ao ano de 2012, cumpre avaliar a distribuição das modalidades das transferências intergovernamentais *per capita* por mesorregiões do Pará com base na arrecadação própria *per capita*, não se fazendo a análise do PIB *per capita*, diante da ausência da publicação pelo IBGE do mesmo em relação ao ano de 2012, com base na Tabela abaixo:

Tabela 35 – Tamanho populacional, modalidades das transferências intergovernamentais *per capita* e arrecadação própria *per capita* no ano de 2012 em R\$..*

Mesorregião	Pop. **	AP <i>p. c.</i>	TRA <i>p. c.</i>	TRA 1 <i>p. c.</i>	TRA 2 <i>p. c.</i>	TRA 3 <i>p. c.</i>	TRA 4 <i>p. c.</i>
Baixo Amazonas	545.139	222,11	1432	321,69	295,62	795,93	18,43
Marajó	263.539	79,53	1515	150,46	357,70	977,61	28,28
Metropolitana de Belém	2.160.050	412,81	950	375,07	256,83	314,74	3,82
Nordeste Paraense	1.170.107	72,17	1329	118,97	369,25	774,13	66,55

Sudeste Paraense	1.621.051	380,39	1888	729,74	360,19	712,59	85,36
Sudoeste Paraense	336.642	172,61	1506	212,88	369,10	791,83	131,78
Média	-	223,27	1436,66	318,13	334,78	727,8	55,7

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do FINBRA/STN (2013).

* Os valores sofreram arredondamentos.

** Os dados da população de 2012 são estimativas realizadas com base nos dados do IBGE utilizadas pelo DATASUS (2014).

Em 2012, observam-se algumas mudanças no comportamento das modalidades das transferências intergovernamentais *per capita* (TRA *p. c.*), em relação ao ano anterior, se comparado ao fator da arrecadação própria *per capita* (AP *p. c.*), conforme será detalhado adiante.

Primeiramente, as mesorregiões do Pará que mais receberam as receitas da TRA *p. c.* e suas modalidades (TRA 1, TRA 2 e TRA 3), acima da média do Pará (R\$-1.437,00), em 2012 foram Sudeste Paraense, Marajó e Sudoeste Paraense, ou seja, são as mesmas do ano 2010, sendo que Marajó subiu para a segunda posição no *ranking* da TRA *p. c.* em 2012.

Em 2012, mais uma vez, visualiza-se que o repasse das receitas da TRA 1 está de acordo com o desempenho econômico, ou seja, com a AP *p. c.*, sendo concentrador de receita, logo, receberam TRA 1 *p. c.* acima da média do Pará as mesorregiões Sudeste Paraense, Metropolitana de Belém e Baixo Amazonas, as quais possuem os melhores desempenhos na AP *p. c.*, apenas realçando que Metropolitana de Belém ultrapassou o Baixo Amazonas no *ranking* da TRA 1 *p. c.* em 2012; por outro lado, as demais mesorregiões com AP *p. c.* abaixo da média do Pará também receberam TRA 1 *p. c.* abaixo da média do Pará.

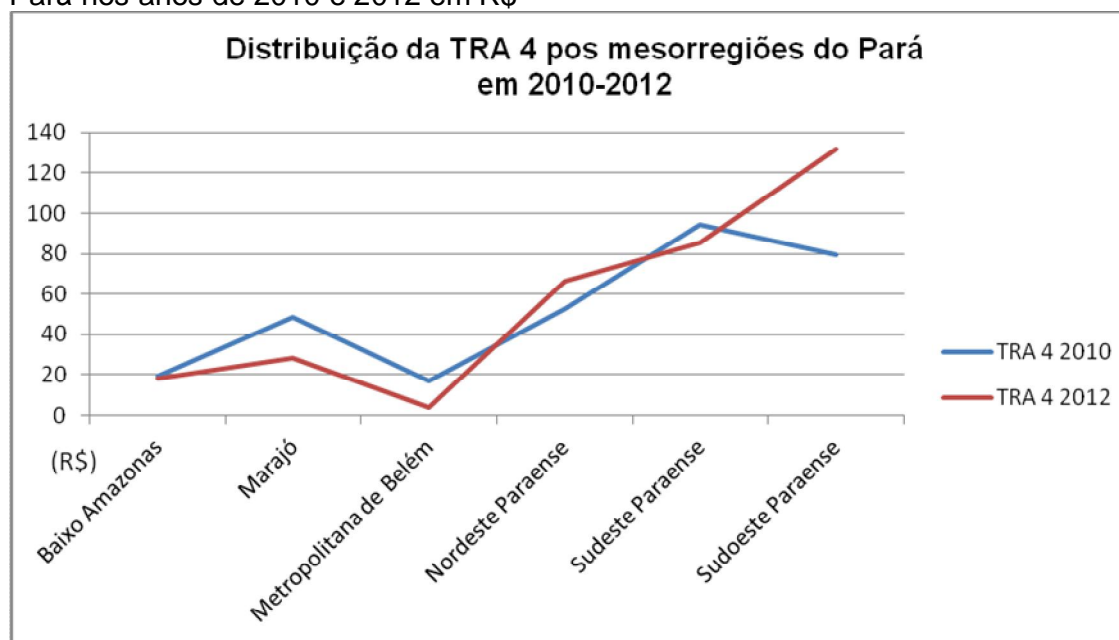
Já o *ranking* da TRA 2 *p. c.* modificou-se em 2012, assim o sistema foi redistributivo, conforme o inverso da AP *p. c.*, com as mesorregiões Nordeste Paraense, Sudoeste Paraense, Metropolitana de Belém e Baixo Amazonas, todavia, foi concentrador de receita nas mesorregiões Sudeste Paraense e Marajó, pois Marajó recebeu TRA 2 *p. c.* abaixo da média do Pará sendo que possui AP *p. c.* abaixo da média do Pará e Sudeste Paraense possuía elevada AP *p. c.* e recebeu elevada TRA 2 *p. c.*, o segundo maior volume de receita em 2012. Todavia, Nordeste Paraense se beneficiou mais com o sistema da TRA 2, visto que subiu da quarta posição no *ranking* da TRA 2 *p. c.* em 2010 para a primeira posição no *ranking*

da TRA 2 *p. c.* em 2012. Tais resultados decorrem da composição da TRA 2, visto que algumas modalidades de transferências conjugam critérios concentradores e redistributivos, a exemplo da cota-parte do IPI (FEX) e da LC 87/96, o que pode estar gerando essa distorção, além da falha na legislação estadual que regula o VAF e é utilizadas nas duas transferências mencionadas.

Por sua vez, o *ranking* da receita da TRA 3 *p. c.* se demonstra o mais redistributivo entre as modalidades da TRA, conforme o inverso da capacidade econômica de investimento das mesorregiões do Pará, todavia tiveram algumas mudanças. Neste sentido, obtiveram TRA 3 *p. c.* acima da média do Pará as mesorregiões Marajó, Baixo Amazonas e Sudoeste Paraense, sendo que Marajó elevou a arrecadação dessa receita em 2012, alcançando a primeira posição no *ranking* da TRA 3 *p. c.*, assim como Baixo Amazonas passou a receber um maior volume desta receita, em detrimento do Nordeste Paraense, o qual teve TRA 3 *p. c.* abaixo da média do Pará, em que pese possua capacidade econômica mais baixa do que a mesorregião do Baixo Amazonas; também receberam TRA 3 *p. c.* abaixo da média do Pará as mesorregiões Sudeste Paraense e Metropolitana de Belém, todavia, as mesmas possuem capacidade econômica elevada (alto AP *p. c.*).

Por fim, o desempenho da TRA 4 *p. c.* não apresenta relevantes mudanças em 2012, em relação a 2010, conforme se visualiza no Gráfico abaixo:

Gráfico 20 – Distribuição da TRA 4 *per capita* dos municípios por mesorregiões do estado do Pará nos anos de 2010 e 2012 em R\$



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do FINBRA/STN (2013).

O Gráfico acima deixa claro que em 2010 e 2012 as mesorregiões que foram mais beneficiadas pelas transferências voluntárias são as mesmas, quais sejam, Sudeste Paraense, Sudoeste Paraense e Nordeste Paraense, sendo que em 2012 Marajó, Metropolitana de Belém e Sudeste Paraense reduzem o seu desempenho, ao passo que Nordeste Paraense e, especialmente, Sudoeste Paraense elevam o desempenho na TRA 4 *p. c.*, desse modo, Sudoeste Paraense alcançou a primeira posição no *ranking* da TRA 4 *p. c.* e Sudeste Paraense a segunda posição do mesmo. Tal desempenho é fruto de acordos políticos com a União e com o estado do Pará. Assim, os municípios mais beneficiados pela TRA 4 foram no Sudeste Paraense: 1) Marabá, 2) Dom Eliseu, 3) Ourilândia do Norte e 4) Tucuruí; no Sudoeste Paraense: 1) Anapu, 2) Brasil Novo e 3) Itaituba; e no Nordeste Paraense: 1) Viseu, 2) Moju e 3) Abaetetuba.

Desse modo, entende-se que a distribuição da TRA 4 poderia ser realizada para reduzir as desigualdades financeiras entre as mesorregiões do Pará, de forma a fortalecer o aspecto redistributivo do sistema entre sub-regiões, assim, Marajó deveria receber maior volume de TRA 4 em face da baixa capacidade financeira (baixa RD *p. c.*), assim como a TRA 4 *p. c.* deveria continuar reduzindo em relação ao Sudeste Paraense que possui elevada capacidade econômica de investimento (alta RD *p. c.*).

À vista do exposto, conclui-se que o Estado brasileiro deve proporcionar o equilíbrio da capacidade financeira entre as unidades federativas e as suas sub-regiões, todavia, para que isso aconteça faz-se mister rediscutir o regime jurídico das transferências intergovernamentais, sobretudo, para fortalecer a função de equalização. Isto por que o sistema de transferências entre as mesorregiões do estado do Pará demonstra ainda algumas falhas no seu potencial redistributivo, conforme os resultados acima esposados, especialmente com as mesorregiões Sudeste Paraense, Marajó e Nordeste Paraense. Por outro lado, percebe-se que a modalidade TRA 3 se apresenta mais redistributiva entre as mesorregiões do Pará.

Deste modo, compreende-se necessária a atualização dos critérios legais das transferências intergovernamentais da TRA 1 para abranger critérios socioambientais, reduzindo a concentração de receita, e sendo necessário rediscutir a regulamentação da composição do VAF; da mesma forma a TRA 2 necessita de atualização para incluir outros fatores socioambientais, a exemplo do IDH-M e de indicadores ambientais, importantes para o Pará, além dos fatores comuns usados hodiernamente, tais como, tamanho populacional e inverso do PIB *per capita*.

Também se observa a necessidade dos coeficientes das transferências da TRA 2 serem atualizados constantemente, anualmente, para que não prejudique o fator redistributivo ou de equalização fiscal deste sistema jurídico. Como dito no capítulo anterior, na Alemanha a cada cinco anos o Estado faz um ajustamento das transferências de receitas de acordo com a avaliação dos encargos dos entes políticos, o que vem dando certo, visto que os entes políticos da Alemanha possuem capacidade de gasto semelhante. Da mesma forma, no Canadá, avalia-se a receita de todos os entes e aquele que tem baixa capacidade de gasto recebe recurso diferenciado para ficar na média (PRADO, 2006). Como no Brasil os percentuais são fixos, em regra, por Lei Complementar ou Constituição Federal, tal peculiaridade engessa ou dificulta a atualização constante dos critérios de partilha das transferências intergovernamentais conforme as necessidades socioeconômicas e ambientais atuais.

Igualmente, compreende-se que as transferências voluntárias (TRA 4) poderiam ser utilizadas para fortalecer o aspecto redistributivo entre sub-regiões do estado, assim, colaborando na redução da desigualdade financeira entre os municípios e beneficiando as que possuem menor capacidade econômica de investimento e baixo IDH-M.

4.5 A correlação entre o IDH-M e a receita disponível e as transferências intergovernamentais dos municípios paraenses por mesorregiões em 2000 e 2010

Nesta pesquisa, também se correlaciona o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), elaborado pelo PNUD, dos anos de 2000 e 2010, com a receita disponível *per capita* e as receitas das transferências intergovernamentais *per capita* dos municípios paraenses por mesorregiões do Pará, no mesmo período, conforme dados do Programa FINBRA/STN (2013).

Cumprir lembrar que o IDH-M é um índice de desenvolvimento municipal elaborado pelo PNUD, após a inauguração do IDH dos países e dos estados, o qual é composto por três fatores: (i) a renda; (ii) a longevidade (um aspecto da saúde); e (iii) a educação. Em suma, a renda é avaliada com base no PIB per capita, corrigido pelo poder de compra da moeda de cada país; a longevidade pauta-se nos números de expectativa de vida ao nascer; e a educação é deduzida pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino.

Conforme exposto na seção dos procedimentos metodológicos, utiliza-se o IDH-M no intuito de avaliar se o aumento da capacidade econômica de investimento dos municípios, com base na receita disponível *per capita* e na participação das transferências intergovernamentais *per capita* na mesma, possui correlação com o desenvolvimento socioeconômico (conforme aspectos da educação, da renda e da expectativa de vida) local.

Com base, na seção sobre o contexto socioeconômico do Pará, percebeu-se que o IDH-M tinha forte correlação com o PIB *per capita* nos anos de 2000 e 2010 entre as mesorregiões do Pará, logo, cumpre averiguar se o mesmo ocorre com os fatores: receita disponível *per capita* (RD *p. c.*) e as receitas das transferências intergovernamentais *per capita* (TRA *p. c.*), com base nas informações da Tabela a seguir:

Tabela 36 – IDH-M, modalidades das transferências intergovernamentais, PIB *per capita*, arrecadação própria e receita disponível no ano de 2000 em R\$.*

Mesorregião	IDH-M 2000	RD <i>p. c.</i>	AP <i>p. c.</i>	TRA <i>p. c.</i>
Baixo Amazonas	0,44	862,37	108,04	636
Marajó	0,37	733,29	22,50	654
Metropolitana de Belém	0,52	825,73	161,12	612
Nordeste Paraense	0,42	627,27	26,90	550
Sudeste Paraense	0,45	1207,50	137,06	866
Sudoeste Paraense	0,42	791,79	38,73	725

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do IPEA/IBGE (2011) e FINBRA/STN (2013).

* Os valores das receitas públicas foram atualizados para 2012, com base no IGP-DI da FGV, e sofreram arredondamentos.

Analisando-se o desempenho do IDH-M de 2000 entre as mesorregiões paraenses com a receita disponível *per capita* (RD *p. c.*) e a totalidade das transferências intergovernamentais *per capita* (TRA *p. c.*), percebe-se que as mesorregiões que possuem RD *p. c.* acima da média do Pará também possuem desempenho no IDH-M acima da média do Pará (0,43), quais sejam, Metropolitana de Belém, Sudeste Paraense e Baixo Amazonas; da mesma forma, as mesorregiões Sudoeste Paraense, Marajó e Nordeste Paraense tinham RD *p. c.* abaixo da média e também alcançaram IDH-M abaixo da média. Logo, de modo geral, o IDH-M das mesorregiões do Pará acompanhou a capacidade financeira de investimento das mesmas.

Realça-se que Marajó obteve RD *p. c.* acima da RD *p. c.* da mesorregião do Nordeste Paraense, visto que recebeu elevada TRA *p. c.*, acima da média do Pará e a terceira maior do Pará, contudo, teve baixo desempenho no IDH-M, ao passo que Nordeste Paraense não foi relevantemente beneficiado com o sistema das transferências intergovernamentais, a qual recebeu baixo volume da TRA *p. c.*, a menor do Pará, bem como teve a menor RD *p. c.* do Pará, todavia, conseguiu desempenho melhor no IDH-M em relação ao Marajó.

Também se destaca que a mesorregião Metropolitana de Belém obteve RD *p. c.* acima da média do Pará, em face da AP *p. c.*, e o bom desempenho da RD não

decorreu especialmente do sistema de transferências intergovernamentais, o qual foi redistributivo com esta mesorregião, logo, esta recebeu o segundo menor volume de TRA *p. c.*, assim, alcançou o terceiro melhor desempenho na RD *p. c.* em 2000, mas teve o melhor resultado no IDH-M do Pará; ao passo que Sudeste Paraense, com alta capacidade econômica de investimento recebeu alto volume de TRA *p. c.*, o mais alto do Pará e conseguiu a mais elevada RD *p. c.*, mas no IDH-M teve um desempenho abaixo da Metropolitana de Belém.

Baixo Amazonas com AP *p. c.* acima da média recebeu TRA *p. c.* abaixo da média, mas um volume de TRA *p. c.* superior às mesorregiões Metropolitana de Belém e Nordeste Paraense, assim, obteve RD *p. c.* acima de média, assim como o IDH-M foi acima da média. Já Sudoeste Paraense tinha baixo esforço fiscal e recebeu elevado volume de TRA *p. c.*, o que lhe proporcionou a quarta maior RD *p. c.* do Pará, bem como também obteve quarto melhor desempenho do IDH-M do Pará junto com Nordeste Paraense.

Por fim, Nordeste Paraense tinha baixa AP *p. c.* e obteve baixo volume de TRA *p. c.*, demonstrando falha no potencial redistributivo do sistema da TRA, logo, teve a menor RD *p. c.*, por conseguinte, alcançou a penúltima posição no *ranking* do IDH-M, desempenho melhor do que Marajó que teve auxílio do sistema da TRA, elevando a RD *p. c.* para a quinta posição no *ranking* de 2000.

Neste sentido, cumpre averiguar como ocorreu a correlação do IDH-M das mesorregiões paraenses em 2010 com a receita disponível *per capita* e as transferências intergovernamentais *per capita*, conforme Tabela abaixo:

Tabela 37 – IDH-M, modalidades das transferências intergovernamentais *per capita*, PIB *per capita*, arrecadação própria *per capita* e receita disponível *per capita* no ano de 2010 em R\$.*

Mesorregião	IDH-M 2010	PIB <i>p. c.</i>	AP <i>p. c.</i>	RD <i>p. c.</i>	TRA <i>p. c.</i>
Baixo Amazonas	0,59	7.643	139,97	1277,89	1164
Marajó	0,52	3.269	46,21	1153,23	1192
Metropolitana de Belém	0,65	11.697	336,65	1212,20	870
Nordeste Paraense	0,57	4.024	67,14	1078,43	1082
Sudeste Paraense	0,60	19.484	318,17	1745,11	1542
Sudoeste Paraense	0,58	5.766	116,82	1296,66	1280

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do IBGE (2014) e FINBRA/STN (2013).

*Os valores das receitas públicas foram atualizados para 2012, com base no IGP-DI da FGV, e sofreram arredondamentos.

Passado uma década o IDH-M de 2010 não alterou a tendência de desempenho entre as mesorregiões do Pará, assim, Metropolitana de Belém, Sudeste Paraense e Baixo Amazonas que possuem elevado IDH-M também têm RD *p. c.* elevada, sendo que Sudeste Paraense foi beneficiado consideravelmente pelo sistema de transferências intergovernamentais; ao passo que Sudoeste Paraense, Nordeste Paraense e Marajó possuem baixo IDH-M e baixa RD *p. c.*, ainda que tenham sido beneficiados com o sistema das transferências, sobretudo, as mesorregiões Sudoeste Paraense e Marajó.

Ademais, Metropolitana de Belém reduziu a sua RD *p. c.*, visto que diminuiu a sua TRA *p. c.* em 2010, mas manteve-se com o IDH-M mais alto que Sudeste Paraense, que também continuou recebendo a mais alta TRA *p. c.* e, por conseguinte, elevada RD *p. c.* e novamente continuou com o IDH-M abaixo da Metropolitana de Belém.

Por fim, Nordeste Paraense recebeu o maior volume de TRA em 2010, subindo para a quinta posição no *ranking* da TRA *p. c.*, se comparado com o ano de 2000, todavia, manteve-se com a menor RD *p. c.* e, por conseguinte, continuou com o segundo menor desempenho do IDH-M do Pará.

A partir dos resultados acima elencados, pode-se concluir que, na atualidade, as mesorregiões do Pará que possuem elevada capacidade financeira têm elevado desempenho no IDH-M e vice-versa, o que demonstra que a capacidade financeira de investimento é fundamental para subsidiar o projeto político municipal em prol do seu desenvolvimento local. No entanto, percebe-se que não é apenas a capacidade financeira de investimento que interfere no desenvolvimento local, pois a mesorregião Sudeste Paraense ainda que tenha mantido a RD *p. c.* elevada não suplantou a Metropolitana de Belém no desempenho do IDH-M, enquanto Baixo Amazonas não obstante ter reduzido a RD *p. c.* manteve-se com o terceiro melhor desempenho do IDH-M, por outro lado, Sudoeste Paraense elevou sua RD *p. c.*, mas continuou com a quarta posição no *ranking* do IDH-M de 2010, o que sinaliza que a eficiência da gestão pública, bem como outros fatores políticos, administrativos e culturais, os quais não foram objeto desta pesquisa, podem promover resultados diferenciados no desenvolvimento local; bem como se pondera que o IDH-M não é suficiente para de fato avaliar variados aspectos do desenvolvimento, mas sendo utilizado apenas para se ter ideia do parâmetro de desenvolvimento local, com base nos fatores renda, educação e expectativa de vida.

4.6 A necessidade de atualização do sistema jurídico brasileiro de transferências intergovernamentais para fortalecer os objetivos de equalização fiscal e de desenvolvimento local

Com base na investigação teórica e empírica sobre o federalismo fiscal do Brasil e do Pará é possível constatar que, ainda que o Brasil possua um complexo sistema jurídico de transferências intergovernamentais, com diversas modalidades, com a função primordial de promover o equilíbrio fiscal e o desenvolvimento local, a disparidade da capacidade financeira e, por conseguinte, da desigualdade regional ainda se mantém em face, primeiramente, do modelo de desenvolvimento traçado pelos governos federais ao longo dos anos, orientado pelo crescimento econômico e não internalizando os custos sociais e ambientais, o qual norteia a determinação da institucionalidade e da política fiscal e financeira brasileira, como a distribuição de receita entre os entes federados.

Tal perspectiva estabelece o perfil do sistema pátrio de transferências intergovernamentais, cujos critérios legais, em regra, não potencializam a equalização fiscal e o desenvolvimento local, pois desconsidera a especificidade do território de cada região, ou melhor, o espaço cognitivo formado historicamente na comunidade com peculiaridades sociais, econômicas, ambientais e culturais, utilizando-se critérios tradicionais socioeconômicos, havendo necessidade de atualização dos mesmos.

Este contexto é evidente no caso do estado do Pará, pois a política fiscal nos últimos anos assegurou um modelo de desenvolvimento pautado na economia extrativista exportadora, a qual gerou um relevante crescimento econômico, mas, por outro lado, estabeleceu contradições socioeconômicas, bem como após o advento de desonerações fiscais, inclusive de ICMS, sobre os produtos destinados à exportação, regulamentados pela Lei Kandir em 1996, o estado Pará e os seus municípios sofreram um impacto na sua receita disponível, em face da redução da arrecadação tributária sobre a sua principal economia.

Ademais, há uma heterogeneidade socioeconômica histórica entre as mesorregiões do estado do Pará, o que gera capacidades econômicas diferenciadas, ou seja, uma desigualdade de capacidade financeira e de oportunidades de desenvolvimento equitativo.

Neste passo, a TRA é uma relevante receita pública municipal, a qual pode colaborar na redução da desigualdade financeira entre os entes federativos e as

sub-regiões do Pará, pois é elevada a participação da TRA *p. c.* na receita disponível (RD) *p. c.* dos municípios paraenses por mesorregiões do Pará, obtendo uma média de 82,6% entre 2000-2012 e em alguns anos essa média de participação se elevou para cerca de 85%.

Logo, a TRA pode ser um instrumento importante para promover a equalização fiscal, lembrando que, conforme constatado na seção anterior, em 2012, 67,6% da TRA municipal do Pará foram provenientes de transferências intergovernamentais repassadas segundo critérios redistributivos (TRA 2 e TRA 3), por conseguinte, obtendo relevante potencial redistributivo.

No entanto, o sistema jurídico de transferências intergovernamentais, em que pese se apresente redistributivo na maioria das mesorregiões do Pará, especificamente, Baixo Amazonas, Metropolitana de Belém, Sudoeste Paraense e Marajó, poderia ser mais bem redistribuído, por exemplo, em relação ao Marajó, o qual possui baixa AP *p. c.* e mesmo com a TRA *p. c.* (terceiro maior) se mantém com baixa RD *p. c.* e o menor IDH-M do Pará; sendo que Sudeste Paraense com alta capacidade econômica de investimento e IDH-M acima da média do Pará recebeu ao longo de 2000, 2010 e 2012 o maior volume de TRA *p. c.*, elevando a sua RD *p. c.*. Portanto, há uma tendência concentradora de receita do sistema de transferências em relação ao Sudeste Paraense, bem como ao Nordeste Paraense, o qual possui baixa AP *p. c.* e obteve TRA *p. c.* abaixo da média do Pará, até mesmo na modalidade TRA 2, o que ocasionou a menor RD *p. c.* do Pará ao longo da década de 2000.

Diante do exposto, no intuito de colaborar com a equalização fiscal e o desenvolvimento local propõe-se uma revisão da institucionalidade que conduz o sistema jurídico de transferências intergovernamentais, tais como, (i) a mudança da legislação que regulamenta esse sistema, no intuito de adaptá-lo como um meio adequado para a equalização fiscal e o desenvolvimento sustentado local, diversificando os critérios de partilha e repensando a legislação estadual que regulamenta a composição do VAF e (ii) a utilização de indicadores sociais apropriados para abalizar a distribuição da receita mediante o sistema de transferências intergovernamentais, considerando não apenas o inverso da produtividade econômica *per capita*, mas, sobretudo, os aspectos sociais, ambientais e culturais relevantes do território próprio de cada entidade subnacional que evidenciam as demandas locais de serviços públicos essenciais.

Recomenda-se uma reforma constitucional para atribuir à lei ordinária federal a disciplina de algumas transferências intergovernamentais e para retirar da Constituição Federal e da Lei Complementar a indicação das percentagens e coeficientes de repasse das transferências intergovernamentais obrigatórias, transferindo a competência para a legislação ordinária federal, no intuito de assegurar a flexibilidade na mudança da institucionalidade desse instrumento, e, por consequência, a possível atualização dos seus procedimentos segundo o território próprio de cada entidade subnacional, considerando a aptidão econômica e os aspectos sociais, ambientais e culturais desta.

Entende-se salutar a revisão e mudança de critérios legais que orientam a repartição de receitas pelo governo federal, conjugando indicadores sociais que demonstrem as condições e as possibilidades de desenvolvimento local, tais como: (i) o uso da Receita Disponível *per capita*; (ii) o IDH-M; (iii) o Índice de Condições de Vida (IVC), criados pela Fundação João Pinheiro (FJP) em associação com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); (iv) o Percentual de Cobertura do Programa de Saúde da Família (PSF); (v) o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); entre outros, de acordo com o objetivo específico que se pretende alcançar através de específica transferência intergovernamental, como a melhoria da educação, da saúde pública etc.

Portanto, há diversos indicadores sociais que poderiam colaborar em uma melhor análise do grau de desenvolvimento local das entidades federativas, os quais poderiam ser utilizados no repasse das transferências intergovernamentais, contribuindo na distribuição equânime das rendas tributárias e incentivando um desenvolvimento nas entidades subnacionais.

Ademais, as transferências redistributivas livres (TRA 2) devem ser atualizadas constantemente, no intuito de obstar falhas no potencial redistributivo, devendo ser evitado o congelamento de coeficientes, os quais promovem o desacordo do repasse das transferências da TRA 2 com os seus fatores comuns (o tamanho populacional e o inverso do PIB *per capita*), assim como ocorreu no Pará nas mesorregiões Sudeste Paraense e Nordeste Paraense.

Também se sugere que o FPM seja atualizado para abarcar outros critérios de partilha, tais como, a RD *p. c.*, a qual demonstraria de fato a disponibilidade financeira do ente federativo para investir em políticas públicas, o IDH-M, o qual apresentaria a necessidade de cada ente federativo em realizar despesas públicas

em prol do seu desenvolvimento local, bem como de fatores como a redução do desmatamento, a preservação de áreas indígenas, reservas ambientais e áreas de conservação ambiental, inclusos em propostas no Congresso Nacional (PLP n. 351/2002, PLP 07/1999, PLP 319/2002, PLP 435/2008, PLP 112/ 2011 e PLS 192/2011), os quais também elucidariam a demanda de alguns municípios na realização de despesas públicas em prol da preservação ambiental local. Assim, propõe-se pensar em novos fatores para compor os coeficientes de repasse das transferências da TRA 2 com o escopo de realizar a melhor redistribuição desta relevante receita pública, com base não apenas no inverso da renda *per capita*, mas também em fatores socioeconômicos e ambientais que evidenciem a demanda de serviços públicos locais.

Ademais, compreende-se que as transferências devolutivas e compensatórias e outras que não possuem critérios redistributivos (TRA 1) também necessitam ser atualizadas, visto que são manifestamente concentradoras de receita, conforme visualizado entre as mesorregiões do Pará, visto que acompanhou o desempenho econômico das mesmas, segundo a AP *p. c.*, bem como deve ser revisada a legislação estadual que regula a composição do VAF para que evite o *gap* entre o valor do ICMS arrecadado e o montante do VAF e a distorção na distribuição de algumas modalidades da TRA 1, como a cota-parte do ICMS. Para que o sistema jurídico das transferências como um todo consiga resultados mais redistributivos, faz-se mister que alguns tipos de transferências da TRA 1 agreguem em seus critérios de partilha fatores socioambientais, por exemplo, a cota-parte do ITR poderia ter critérios socioambientais, visando a função social da propriedade rural, e a cota-parte do IPVA também poderia ter fatores concernentes a políticas de preservação ambiental, vinculadas aos veículos automotores.

Já em relação às transferências redistributivas condicionadas (TRA 3), as quais vêm crescendo manifestamente na última década, verifica-se que seu regime jurídico é o mais redistributivo, conforme o inverso da capacidade econômica de investimento das entidades federativas. Todavia, em face da complexidade da TRA 3, a qual é composta por transferências com critérios variados, seria interessante um estudo mais detalhado sobre cada tipo de transferência que compõe a TRA 3 com indicadores que demonstrem a real demanda da política social específica.

Ressalta-se, ainda, que esta pesquisa demonstrou que nos anos de 2010 e 2012, a TRA 3 vem proporcionando o maior volume de receita proveniente do

sistema de transferências (TRA), destacando-se o FNS-SUS e, sobretudo o FUNDEB. Como visto, em 2012, 23,1% da TRA *per capita* decorreu do FPM (TRA 2), sendo que o FUNDEB participou em 29,9% (TRA 3) e o FNS/SUS em 12,1% (TRA 3), totalizando 42% da TRA *per capita*; e a cota ICMS (TRA 1) colaborou em 18,9% da TRA *per capita*.

Observou-se, também, neste trabalho, que a evolução da TRA *p. c.* não acompanha a AP *p. c.*, isto porque as transferências brasileiras não possuem em seus critérios de partilha o fator de esforço fiscal. Logo, acredita-se que algumas transferências, em especial as redistributivas livres (TRA 2), poderiam obter critérios pautados na arrecadação própria ou na arrecadação tributária, no intuito de evitar o baixo esforço fiscal por alguns municípios em face do repasse das transferências obrigatórias. Incluir o fator do esforço fiscal em algumas transferências redistributivas, a exemplo do FPM, poderia melhorar o desempenho da arrecadação tributária municipal, promovendo a eficiência fiscal; contudo, cumpre ponderar que o pacto federativo fiscal acordado com o advento da Constituição Federal de 1988 limita as possibilidades de elevação da receita tributária dos municípios, visto que os mesmos podem instituir impostos apenas sobre a propriedade, a posse ou domínio útil de imóveis urbanos (IPTU), a transmissão de bens imóveis (ITBI) e os serviços de qualquer natureza, estipulados na Lista de Serviços da L.C. n. 116, de 31.07.2003 (ISS), além de outros tributos como (i) a contribuição para custeio de regime previdenciário próprio para os seus servidores públicos, cujos recursos são afetados para benefícios destes, (ii) as taxas de serviço público e de poder de polícia, cujas receitas são afetadas para essas ações públicas, (iii) as contribuições de melhoria, para custeio da realização total ou parcial das obras públicas, as quais não são usualmente instituídas, em face do seu procedimento jurídico estabelecido pelo CTN e (vi) a contribuição de iluminação pública, cujos recursos também são afetados para custear a iluminação pública local. Desse modo, os municípios menos populosos e rurais têm dificuldades em aumentar sua arrecadação tributária, ao passo que as capitais, geralmente mais populosas e urbanas, possuem elevada arrecadação tributária, consoante mencionado no primeiro capítulo desta pesquisa.

Além disso, acredita-se que o sistema jurídico das transferências intergovernamentais pode ser um instrumento para alcançar condutas em prol da sustentabilidade socioeconômica e ambiental, mediante a atualização de critérios legais de partilha das transferências, todavia, são poucas as transferências que

possuem critérios de partilha socioeconômicos e socioambientais. Desse modo, destacam-se no sistema jurídico brasileiro apenas seis tipos de transferências intergovernamentais com critérios socioeconômicos e socioambientais: os Fundos Nacionais para o Desenvolvimento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO); a CIDE-combustíveis; a Cota-parte do ICMS ($\frac{1}{4}$ dos 25% da receita) repassada pelos estados aos municípios conforme critérios definidos em legislação estadual e em alguns estados, como o Pará, possuem critérios socioambientais; a Cota-Parte de Compensação Financeira de Recursos Hídricos (CFRH); a Cota-Parte de Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) aos estados, distrito federal e municípios; e a Cota-Parte Royalties - Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (CPPP) aos estados, distrito federal e municípios.

À vista do exposto, consoante os resultados encontrados nesta pesquisa científica, urge reformar o sistema jurídico brasileiro de transferências intergovernamentais, especialmente, os seus critérios legais de partilha, no intuito de alcançar seus objetivos de equalização fiscal e de desenvolvimento local e regional, especialmente em relação às modalidades da TRA 1 e da TRA 2.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto nos primeiros capítulos, o Brasil é um Estado Federativo, sob o aspecto cooperativo, e Democrático de Direito, o qual possui o dever de assegurar diversos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira dimensões, e objetivos fundamentais aos cidadãos, tais como, assegurar o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades regionais. Entretanto, demonstrou-se que isso não é uma tarefa fácil, tendo em vista a heterogeneidade social, econômica, cultural e ambiental entre as regiões e unidades federativas do Brasil.

Nesta perspectiva, o sistema fiscal pátrio, composto pelo sistema tributário e pelo sistema de transferências intergovernamentais, pode ser interpretado como instrumento em prol dos direitos e objetivos fundamentais, tais como, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais. Neste sentido, observou-se que o sistema jurídico de transferências intergovernamentais pode assumir funções múltiplas em face da complexidade da sua composição por variadas espécies de transferências com objetivos variados, todavia, destacam-se, nesta pesquisa científica, as funções da equalização fiscal e do desenvolvimento, tendo em vista os princípios norteadores do federalismo fiscal brasileiro e a existência no complexo sistema de transferências intergovernamentais de modalidades com aspectos redistributivos.

Ao par disso, também se constatou que o pacto federativo fiscal brasileiro após o advento da Constituição Federal de 1988, demonstrou a permanência da elevação da arrecadação tributária da União, contudo, esta também, diante da descentralização político-administrativa, elevou o repasse de transferências intergovernamentais para os estados e, especialmente, para os municípios, caracterizando, sobretudo, a partir da década de 2000, o fenômeno da municipalização fiscal, visto que houve o aumento da receita disponível dos municípios decorrente da relevante participação das transferências intergovernamentais dos estados e da União.

Assim, este trabalho científico investigou também se o regime jurídico-financeiro do sistema brasileiro de transferências intergovernamentais está conseguindo atender as suas funções de equalização fiscal e de colaboração com o desenvolvimento das entidades federativas subnacionais, analisando especialmente as receitas públicas municipais por mesorregiões do Pará no período de 1989 a

2012, em que se percebe historicamente uma desigualdade socioeconômica entre elas, com base nos fatores PIB, PIB *per capita* e IDH-M.

Primeiramente, avaliou-se o impacto da receita das transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios paraenses no período após o advento da Carta Política de 1988, entre 1989 a 2012, e constatou-se que a receita das transferências intergovernamentais elevou-se para os municípios paraenses nas décadas de 90 e de 2000, visto que a TRA *per capita* evoluiu de R\$-0,13 em 1990 para R\$-663,00 em 2000 e R\$-1.323,44 em 2012, corroborando a tendência nacional apresentada no primeiro capítulo.

No período de 1989 a 1999 houve algumas alternâncias no repasse da TRA *p. c.* haja vista mudanças normativas e desempenhos de produtividade e de arrecadação tributária, realçando o elevado volume em 1989, cujos valores da TRA foram repassados conforme a legislação anterior à vigência da Carta Política de 1988; um crescimento constante entre 1990 a 1993, período de adaptação normativa federal, estadual e municipal em relação às normas constitucionais, com um decréscimo em 1991 por fatores econômicos (diminuição da arrecadação tributária da União e dos estados), e um crescimento relevante a partir de 1993, com elevações em 1995 e 1997 decorrentes de modificações legislativas (L. C. n. 87, de 13.09.1996 - Lei Kandir e L. C. n. 91 de 22 de dezembro de 1997 - FPM) e aumento da arrecadação tributária da União e do estado. Também se destacou nessa época o repasse da receita proveniente do FPM aos municípios paraenses, sendo a modalidade de transferência intergovernamental de maior volume e com a característica de ser redistributiva e livre (TRA 2).

No período de 2000 a 2012, houve a ampliação do sistema de transferências e o aumento do repasse de algumas transferências já existentes, o que ocasionou a elevação da receita proveniente das transferências recebidas pelos municípios paraenses, provocando a maior participação da TRA na receita disponível dos mesmos. Nesse período, é relevante a participação do FPM, uma das transferências redistributivas livres (TRA 2), da cota-parte do ICMS, uma transferência devolutiva (TRA 1) e, sobretudo, das transferências redistributivas seletivas (TRA 3), como o SUS e o FUNDEB, na totalidade desta receita transferida aos municípios paraenses; sobressaindo-se o desempenho FUNDEB especialmente a partir de 2008. Em 2012, o FPM, da TRA 2, participou em 23,1% da TRA *per capita*; o FUNDEB e o FNS/SUS,

da TRA 3, respectivamente, 29,9% e 12,1%, totalizando 42% da TRA *per capita* e a cota ICMS, da TRA 1, 18,9% da TRA *per capita*.

Também se observa um crescimento constante entre 2000 a 2004, com pequenas oscilações no montante de valores da TRA *per capita* dos municípios paraenses, resultantes de desempenhos na arrecadação tributária e renúncia fiscal da União e do estado; bem como considerável elevação do montante da TRA e da TRA *p. c.* a partir de 2004, de 2008 e de 2011, tendo em vista fatores econômicos, como o aumento da arrecadação tributária, do PIB *per capita* e mudanças normativas no sistema das transferências. Assim, há uma maior participação da TRA *p. c.* na receita disponível (RD) *p. c.* dos municípios paraenses, obtendo uma média de 82,6% entre 2000-2012, sendo que no período de 2003 a 2012 a percentagem de participação da TRA na RD superou a média, com exceção do ano de 2008; bem como se percebe que os anos de 2003, 2005, 2009 e 2011 houve uma elevada participação da TRA na RD, na média de 85%.

Ao longo da década de 2000-2012 também chamou atenção a baixa arrecadação própria *per capita* dos municípios paraenses na composição da RD *p. c.* dos mesmos, em que pese tenha ocorrido o seu crescimento ao longo da década de 2000, sendo a arrecadação tributária a receita mais relevante na AP; bem como se verificou que as modalidades da TRA apresentam um crescimento paralelo à receita disponível (RD), demonstrando a importância da TRA na capacidade econômica de investimento dos municípios paraenses. Outrossim, verificou-se que o comportamento da AP *p. c.* não impacta no montante da receita das transferências intergovernamentais, visto que não existe o critério legal do esforço fiscal municipal no sistema jurídico brasileiro, por outro lado interfere no grau de participação da mesma na receita disponível. Posteriormente, avaliou-se a distribuição das modalidades das transferências intergovernamentais entre as mesorregiões do Pará, com base nos fatores PIB *per capita*, arrecadação própria *per capita* e receita disponível *per capita*, com o objetivo de averiguar o comportamento deste sistema segundo a equalização fiscal nos anos de 2000, 2010 e 2012.

A distribuição da receita das transferências intergovernamentais *per capita* (TRA *p. c.*) entre as mesorregiões do estado do Pará no período de 2000-2012 obteve comportamento diferenciado, assim, as mesorregiões do Pará que tiveram elevada TRA *p. c.*, acima da média das mesorregiões do Pará (R\$-674,00) foram, em 2000, Sudeste Paraense e Sudoeste Paraense e em 2010 e 2012 acresceu-se

Marajó, além das mesorregiões citadas, em que pese tenham tido capacidades econômicas diferenciadas nessa época. Da mesma forma, Baixo Amazonas, Nordeste Paraense e Metropolitana de Belém se mantiveram ao longo de 2000-2012 com a TRA *p. c.* abaixo da média do Pará, não obstante tenham conseguido desempenhos econômicos diferentes.

Neste sentido, Sudeste Paraense apesar de apresentar ao longo dos anos 2000, 2010 e 2012 com elevados PIB *p. c.*, AP *p. c.* e AT *p. c.* sempre obteve o maior volume de TRA *p. c.*, assim, também esteve na primeira posição do *ranking* da RD *p. c.*, o que revelou a elevada capacidade econômica de investimento da mesma e a falha do potencial redistributivo do sistema de transferências, visto que foi concentrador de receita para esta mesorregião. Da mesma forma, o sistema não foi redistributivo com a mesorregião Nordeste Paraense que ao longo da década se manteve com a menor TRA *p. c.*, em que pese tivesse os menores desempenhos na AP *p. c.* e PIB *p. c.*, resultando na menor RD *p. c.* do Pará nesse período.

Enquanto em relação ao Marajó e ao Sudoeste Paraense, o sistema de transferências foi redistributivo, visto que em 2000, 2010 e 2012 receberam TRA *p. c.* acima da média do Pará, em face da baixa capacidade econômica das mesmas, todavia, percebeu-se uma melhor redistribuição em 2012, visto que Marajó alcançou a segunda posição no *ranking* da TRA *p. c.*, beneficiando-se mais do sistema do que a região do Sudoeste Paraense, a qual possui AP *p. c.*, PIB *p. c.* e RD *p. c.* superior ao desempenho econômico do Marajó.

Por fim, destaca-se que o sistema de transferências também foi redistributivo com o Baixo Amazonas e a Metropolitana de Belém, pois obtiveram TRA *p. c.* abaixo da média do Pará, haja vista alcançarem AP *p. c.*, PIB *p. c.* e RD *p. c.* acima da média do Pará.

Assim, o sistema jurídico de transferências teve o perfil concentrador de receita nas mesorregiões Sudeste Paraense e Nordeste Paraense, e redistributivo nas demais mesorregiões Metropolitana de Belém, Baixo Amazonas, Sudoeste Paraense e Marajó, em que pese tenham ocorrido algumas alternâncias de posição no *ranking* da AP *p. c.*, da TRA *p. c.* e da RD *p. c.* entre as mesorregiões do Pará nos anos de 2000, 2010 e 2012.

Em relação ao despenho das modalidades da TRA (TRA 1, TRA 2, TRA 3 e TRA 4) entre as mesorregiões o Pará observou-se que: (i) a distribuição da TRA 1 *p. c.* está de acordo com a AP *p. c.* das mesorregiões do Pará, sendo concentrador de

receita, assim, obtiveram receita acima da média do Pará: Sudeste Paraense, Baixo Amazonas, Metropolitana de Belém e Sudoeste Paraense; (ii) a distribuição da TRA 2 foi redistributiva para a maioria das mesorregiões: Metropolitana de Belém, Baixo Amazonas, Marajó e Sudoeste Paraense; contudo, não se apresentou redistributiva para as mesorregiões Sudeste Paraense e Nordeste Paraense, visto que Sudeste Paraense recebeu o segundo maior volume de receita da TRA 2 *p. c.*, em que pese a alta capacidade econômica e produtiva, e o Nordeste Paraense recebeu receita da TRA 2 *p. c.* abaixo da média do Pará e possui baixa capacidade produtiva e econômica de investimento; (iii) a distribuição da TRA 3 *p. c.* se apresentou a mais redistributiva entre as três modalidades da TRA, pois ocorreu de forma inversa à capacidade econômica de investimento das mesorregiões; e, por fim, (iv) em relação à distribuição da TRA 4 *p. c.*, as mesorregiões Sudeste Paraense, Sudoeste Paraense e Nordeste Paraense obtiveram o maior volume da TRA 4 *p. c.*, sendo que Sudeste Paraense já possui alta RD *p. c.*, ao passo que Marajó e Nordeste Paraense poderiam receber maior volume da TRA 4 para aumentar a RD *p. c.* das mesmas, as quais se apresentaram muito baixas ao longo da década de 2000, elevando, assim, a capacidade financeira de investimento das mesmas.

Nesta pesquisa científica também se avaliou o IDH-M das mesorregiões do Pará com a receita disponível *per capita* e as receitas das transferências intergovernamentais *per capita* das mesmas e concluiu-se que, hodiernamente, passado uma década o IDH-M de 2010 não alterou a tendência de desempenho entre as mesorregiões do Pará, assim, Metropolitana de Belém, Sudeste Paraense e Baixo Amazonas que possuem elevado IDH-M também têm RD *p. c.* elevada, sendo que Sudeste Paraense foi beneficiado consideravelmente pelo sistema de transferências intergovernamentais; ao passo que Sudoeste Paraense, Nordeste Paraense e Marajó possuem baixo IDH-M e baixa RD *p. c.*, ainda que tenham sido beneficiados com o sistema das transferências, sobretudo, Sudoeste Paraense e Marajó.

Logo, há uma forte correlação entre RD *p. c.* e desempenho no IDH-M, demonstrando que a capacidade econômica de investimento é fundamental para subsidiar o projeto político municipal em prol do seu desenvolvimento local, no entanto, cumpre ponderar que o desenvolvimento possui variados aspectos, econômicos, sociais, culturais e até ambientais, conforme exposto em capítulo anterior, todavia, utiliza-se o IDH-M apenas para apresentar um indicativo do mesmo

nos âmbitos da renda, da educação e da expectativa da vida. Outrossim, compreende-se que outros fatores políticos, administrativos e culturais, e exemplo da eficiência da gestão pública, podem interferir para que os municípios paraenses tenham desenvolvimento diferenciado. Assim, a região Metropolitana de Belém reduziu a sua RD *p. c.* em 2010, visto que recebeu a menor TRA *p. c.*, mas manteve-se com o IDH-M mais alto que a região Sudeste Paraense, a qual, por outro lado, sempre obteve a mais alta TRA *p. c.* no período de 2000-2010 e, por conseguinte, elevada RD *p. c.*, mas continuou com o IDH-M abaixo do desempenho da Metropolitana de Belém.

À vista do exposto, percebe-se que o sistema jurídico de transferências intergovernamentais necessita de reforma, no intuito de melhorar o seu desempenho nos aspectos da equalização fiscal e do desenvolvimento sustentado local, em especial, proporcionando uma maior flexibilização no seu regime jurídico e introduzindo critérios legais socioambientais e que retratem a especificidade de cada território, suas demandas sociais específicas e suas peculiaridades culturais e ambientais, bem como o esforço fiscal de cada entidade subnacional.

Assim, entende-se que as transferências da TRA 1 podem se tornar menos concentradora de receita, mediante atualização de seus critérios de partilha, introduzindo critérios socioambientais; as transferências da TRA 2 devem ser também atualizadas para agregar outros fatores, como a RD *p. c.*, o IDH-M e outros índices sociais e ambientais, para que o sistema seja mais redistributivo não apenas conforme a capacidade econômica de investimento, mas também de acordo com a demandas de serviços públicos locais; bem como é fundamental, pelo menos, que os coeficientes de repasse atuais das transferências redistributivas (inverso do PIB *p. c.* e tamanho populacional) sejam atualizados anualmente, para que não provoquem distorções na redistribuição da receita consoante a capacidade econômica de investimento, assim como ocorreu no Pará com as mesorregiões Sudeste Paraense e Nordeste Paraense.

Portanto, é importante se pensar em novas estratégias legais para que o sistema de transferências intergovernamentais possa alcançar seu objetivo de equalização fiscal, reduzindo a desigualdade financeira existente entre entidades federativas e sub-regiões do Brasil, e assegurando às mesmas uma capacidade econômica equânime para colocarem em prática os seus projetos políticos de desenvolvimento localmente.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, São Paulo, abr./jun. 2004.
- ACSERALD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: ACSERALD, Henri (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p. 27-55.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues et al. Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, dez. 1998. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2010.
- AFONSO, José Roberto R.; SERRA, José. El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. **Revista de la Cepal**, n. 91, p. 29-52, abr. 2007.
- _____. Federalismo Fiscal à brasileira: algumas reflexões. Trabalho apresentado no **Forum of Federations – International Conference on Federalism**, em sessão plenária do tema “New Economic and Fiscal Federalism”, realizado em Mont-Tremblant, Canadá, p. 6 - 8, out. 1999.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **A crise na Federação no Brasil. Ensaios**. Porto Alegre; FEE, 1994.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Federalismo no Brasil. Reforma Tributária e Federação**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ALENCAR, André Amorim; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007**. Brasília, DF: ESAF, 2008. (Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008).
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29 - 40, jun. 2005.
- AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Eloi. **Carga Tributária no Brasil – 2002; Carga Tributária no Brasil - 2004**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 6 set. 2005.
- _____. **A carga tributária brasileira do 1º trimestre de 2004**. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br>>. Acesso em: 30 jun. 2006.
- AMARAL, Gilberto Luiz do et al. **A carga tributária brasileira de 2010**. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br>>. Acesso em: 24 fev. 2011.
- AMARAL, Gilberto Luiz do; AMARAL, Letícia Mary Fernandes do; OLENIKE, João Eloi. **Impostômetro atinge a marca de R\$ 1 Trilhão**. 1 jan. 27 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/1238/ESTUDOIMPOSTOMETROR1TRILHAO270820132.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. trad. e rev. Técnica Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ARAÚJO, Erika; OLIVEIRA, Fabrício; REZENDE, Fernando. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: FGV, 2007.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Renavan; Fase, 2000.

_____. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In FELURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 373-396.

ARISTÓTELES. **Ética a nicômaco**. Trad. de Edson Bini. 2. ed. Bauru-São Paulo: Edipro, 2007. Livro V. p. 173.

ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Malheiros, 1984. p. 134.

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ENAP, v. 56, n. 4, p. 377- 402, out./dez. 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

_____. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BANCO DA AMAZÔNIA - BASA. Disponível em: <<http://www.basa.com.br>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Federalismo no Brasil**: reforma tributária e federação. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 129-160.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 68.

BALTHAZAR, Ezequiel Antônio Ribeiro. Fundos Constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais na federação, In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p. 101-135.

BARQUERO ESTEVAN, Juan Manuel. **La función del tributo en el Estado Social y democrático de Derecho**, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. p. 31- 47.

BASSAN, Dilani S.; SIEDENBERG, Dieter Rugard. Desenvolver buscando a redução das desigualdades. In: _____. **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 137-156.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BECKER, Bertha Koiffmann; EGLER, Claudio Antonio Gonçalves. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

BERCOVICCI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BIRD, Richard M. Rethinking Subnational Taxes: a new look at tax assignment. IMF Working. **Paper**, n. 99, 165. Washington: FMI, 1999.

BORGES, José Souto Maior. Contribuições: caráter tributário. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, n. 34, p. 120-131, out. dez. 1985.

BRASIL. Banco Central do Brasil - BCB. Economia Paraense: estrutura produtiva e desempenho recente. **Boletim Regional do Banco Central do Brasil**, p. 89-94, julho 2013. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pec/boletim regional/port/2013/07/br201307b2p.pdf](https://www.bcb.gov.br/pec/boletim%20regional/port/2013/07/br201307b2p.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2014.

_____. _____. **Calculadora do cidadão**. Correção de valores. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?met hod=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. _____. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

_____. _____. **Relatório do Seminário Regional de Política Fiscal**, maio, 2008. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 2 set. 2008.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2007**, Brasília, DF, out. 2008. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. _____. **Programa FINBRA 2000-2012**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

_____. Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento - PNUD. Relatório **Atlas de Desenvolvimento Humano**, 2000. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 2 ago 2008.

_____. _____. Relatório **atlas de desenvolvimento humano**, 2010. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. _____. **Definição e metodologia de cálculos dos indicadores e índices de desenvolvimento humano e condições de vida**, 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 1 maio, 2010.

_____. Senado Federal - SF. **Manual de obtenção de recursos federais para municípios**: orientações aos prefeitos. 5. ed. Brasília, DF: Instituto Legislativo Brasileiro, 2005.

_____. Supremo Tribunal Federal - ST. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/it/in_processo.asp>. Acesso em: 2 jan. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União -TCU. Secretaria Geral de Controle Externo. **Transferências de recursos e a lei de responsabilidade fiscal**: orientações fundamentais. Brasília, DF, 2001. 120 p.

_____. _____. **Transferências constitucionais e legais**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fpm>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BREMAEKER, François E. J. de. O prejuízo dos Municípios com a renúncia fiscal do FPM e do ICMS. **Associação de transparência fiscal**. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/44B67489-BC1C-DA6C-348B6462D95DD51B22072013115335.pdf&i=2440>. Acesso em: 20 maio, 2014.

BUSTAMANTE, Javier Luque. Algunas reflexiones sobre las relaciones entre los derechos humanos y *la tributacion*. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v. 52, p. 54-65, abr. jun. 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **A lei do orçamento na teoria da lei**. Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, 1979, (separata).

CANOTILHO, J. J. Gomes. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). **Canotilho e a constituição dirigente**, Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 34-35.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

CARVALHO, David Ferreira. Desenvolvimento Sustentável e seus limites teórico-metodológicos. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel (Org.). **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Belém: UNAMAZ: UFPA; NAEA, 2006. p. 195-229.

CARVALHO, David Ferreira. Pacto Federativo e descentralização fiscal-regional no Brasil: 1990-1999. **Paper do NAEA**, n. 138, abr. 2000.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 27-29.

_____. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 30-31.

CAVALCANTE, Denise Lucena et al. Projetos em tramitação no congresso nacional acerca do direito tributário ambiental. In: MAIA, Alexandre Aguiar. (Org.). **Tributação ambiental**. Fortaleza, CE: OAB, 2009. p. 405-449.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo; PRADO, Sérgio; QUADROS, Waldecir. **Partilha de recursos na Federação Brasileira**. São Paulo: FUNDAP, 2003.

COLNAGO, Cláudio de Oliveira Santos. A natureza jurídica tributária das contribuições para o seguro DPVAT. **Revista tributária e de finanças públicas**, São Paulo, n. 51, p. 57-93, jul./ ago. 2003.

COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. **Relatório da CMMAD**, 1987. Disponível em: < <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2008.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTI, José Maurício (Coord.). **Orçamentos públicos: A Lei 4.320/1964 comentada**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

COSIO, Fernando Blanco; MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma. **Textos para discussão**, n. 40. Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, p. 1-111, abr. 2008.

COSSIO, F. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. 1998. Dissertação (Mestrado em Economia), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

COSTA, Francisco de Assis. Políticas públicas e dinâmica agrária na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO, um capítulo de história econômico-social contemporânea. **Paper do NAEA**, n. 145, maio 2000.

_____. **Teorias do desenvolvimento e estratégias do desenvolvimento Sustentável (Texto Didático para o PDTU)**. Belém; NAEA; UFPA, jun. 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DATASUS. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

DEL FIORENTINO, Luis Carlos Fróes. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro**. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

DICIONÁRIO LATIM-PORTUGUÊS. Porto: Porto, 2000.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3 ed. São Paulo: Forense, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **O império do direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DUARTE, Angelo José Mont'Alverne; LUZ, Everaldo Manoel; SILVA, Alexandre Manoel Angelo; GERALDO, José Carlos. Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde. **Texto Para Discussão**, n. 1451, Rio de Janeiro, IPEA. dez 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1451.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2010.

FARIA, José Eduardo. As transformações do judiciário em face de suas responsabilidades sociais. In: _____. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 56-65.

FERRAZ, Roberto. Da hipótese ao pressuposto de incidência: em busca do tributo justo. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (Coord.). **Direito tributário**. Homenagem a Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 216.

FIORI, José Luiz. O federalismo diante do desafio da globalização. In: R.B.A. Affonso e P. L. B. Silva (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo, FUNDAP, 1995.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de participação dos municípios. **Texto Para Discussão**, n. 1243, Brasília, DF, IPEA, dez. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1243.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2008.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1580, 29 out. 2007.

Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10589>>. Acesso em: 8 set. 2008.

GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica disciplinar. In: CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal** (Coord.). São Paulo: Manole, 2004. p. 15-31.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1580, 29 out. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10589>>. Acesso em: 8 set. 2008.

GOODMAN, D. E., SORJ, B.; WILKINSON, J. Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais rurais: análises recentes sobre a agricultura brasileira, **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 4, out./ dez. 1985.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. **O federalista**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

HARDIN, Garret. La Tragedia de Los Bienes Comunes. In: SMITH, Richard C.; PINEDO, Danny. **El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía**. Lima: IEP; Instituto del Bien Común, 2002 (Estudios de la Sociedad Rural, 21), p. 33-48.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 13. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1979.

IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

IDESP. Disponível em: <<http://www.idesp.pa.gov.br>>. Acesso em: jan. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO - IBPT. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br>>. Acesso em: 1 jan. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

JARACH, Dino. **O fato imponible**: teoria geral do direito tributário substantivo. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1959. p. 92.

LABAND, Paul. **El derecho presupuestario**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

LATTUCA, L. R. **Creating Interdisciplinary**. Vanderbilt University Press, 2001. p. 1-22.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; REZENDE, Fernando (Org.). **Descentralização e federalismo Ffiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003. p. 127-148.

MAHAR, Denis J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais**. Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1978.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **As contribuições sociais numa visão quinquipartida dos tributos**. São Paulo: Resenha Tributária, 1976.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MORAES, Rinaldo Ribeiro. Um enfoque das teorias de desenvolvimento aplicado às políticas de financiamento na Amazônia: o caso do FNO. **Paper do NAEA**, n. 133, fev 2000.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas**. Teoria e prática. Trad. Carlos Alberto Primo Braga. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: USP, 1980.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

_____. **Por um Estado Fiscal Suportável: estudos de direito fiscal**. Coimbra: Almedina, 2005.

NUNES, Antônio José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.) **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

OATES, Wallace E. **The economics of fiscal federalism and local finance**. Washington: the International Library of Critical Writings in Economics, 1998.

_____. Fiscal decentralization and economic development, **National Tax Journal**, n. 46, p. 237-243, 1993.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; REZENDE, Fernando (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco. O caboclo e o bravo: notas sobre duas modalidades de força de trabalho na expansão da fronteira amazônica no século ENCONTROS COM A CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA, 19., 1979, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 1979. v. 11, p. 101-140,

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAIVA, Maria Arair Pinto. **Poder Legislativo e função de controle da atividade financeira do governo**. Disponível em: <http://www.puc-rio/direito/revista/online/rev11_maria.html>. Acesso em: 24 nov. 2004.

PAMPLONA, Karla Marques. Federalismo Fiscal, Transferências Intergovernamentais Constitucionais e Desenvolvimento Regional: uma análise em prol da efetividade dos direitos humanos. **Revista de Direito Tributário da APET**, v. 19, p. 103-123, 2008.

_____. Contribuição social como instrumento de política fiscal em prol dos direitos humanos. **Boletim Informativo Juruá**, Curitiba, Paraná, p. 10 - 13, 16 nov. 2007.

PAMPLONA, Karla Marques; VERBICARO, Loiane Prado. O desenvolvimento do Estado brasileiro em face das vicissitudes do Federalismo Fiscal e Político. In: DIAS, Jean Carlos; FONSECA, Luciana Costa da. (Org.). **Sustentabilidade: ensaios sobre direito ambiental**. 1. ed. São Paulo-SP/Belém-PA: Método; CESUPA, 2010. p. 177-208.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PELLINI, Ana Maria. **Os sistemas de planejamento, execução e controle da gestão pública: uma nova proposta**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/necon/sumario4.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2004.

PETRY, Rodrigo C. As Contribuições Especiais ao longo das Constituições Brasileiras: um Tributo *sui generis*. **Revista de Estudos Tributários**, Porto Alegre, n. 40, p. 137-160, nov./dez. 2004.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério; LIMA, Edilberto Pontes. Descentralização fiscal, harmonização tributária e relações intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização. In: REZENDE, Fernando (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 51-54.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; REZENDE, Fernando. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003. p. 41-126.

PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada**. Alemanha, Índia, Canadá e Austrália. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

PRADO, Sérgio. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. Trabalho apresentado no contexto do projeto **Descentralização fiscal e cooperação financeira intergovernamental**. EBAP/K. Adenauer, São Paulo, jul. 2001.

PRUD'HOMME, R.; SHAH A. Centralização *versus* descentralização: o diabo está nos detalhes. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA F. A. (Org.). **Federalismo e integração econômica regional**: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

RECASENS, Andreu Viola. La crisis Del desarrollismo y El surgimiento de la antropología del derrollo. In: VIOLA, Andreu (Comp.). **Antropología del desarrollo**. Teorías y estudios etnográficos em América Latina. Barcelona: Paidós, 2000.

RECEITA FEDERAL Relatório da **Carga tributária Brasileira**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

_____. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 2 jun. 2013.

REZENDE, Fernando (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Descentralização e transferencias intergovernamentais de recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. **Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal**, Santa Fé, n. 9, jul./dic. 2007. versión on-line.

RIBEIRO, Eduardo Pontual. **Transferências Intergovernamentais e Esforço Fiscal dos Estados Brasileiros**, Pesquisa integrante do NEMESIS, Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos, financiado pelo PRONEX/CNPq/FINEP/MCT, Porto Alegre, 25 Jun. 1998.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Quem é quem na constituinte**: uma análise sócio-política dos partidos e deputados. São Paulo: OESP; Maltese, 1987.

ROSE, Carol M. Common Property, Regulatory Property and Environmental Protection: Comparing Community-Based Management to Tradable Environmental Allowances. In: OSTROM, Elinor et al. **The Drama of the Commons**. Comitee on the human dimensions of global change. Washington: National Academy Press, 2002. p. 233-257.

ROVIRA, Enoch Albertí. Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana. **Centro de Estudios Constitucionales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **Estratégias de transição para o Século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel; FUNDAP, 1993.

SAINZ DE BUJANDA. **Lecciones de derecho financiero**. Madrid: Artes Gráficas Benzal, 1987.

SALES, Jó Bezerra. Transferências Intergovernamentais: a desigualdade na repartição da cota-parte do ICMS no Pará - 1998 a 2008. **Tópicos especiais de finanças públicas – Tema IV**. XIV Prêmio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Terceiro Lugar, 2010. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/financas/3tefpXVPTN/Tema4_3.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

SALTO, Felipe Scudeler. **A economia política das transferências fiscais no Brasil: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009?**. 79 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)- Escola de Administração de Empresas, São, São Paulo, 2013.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. As classificações no sistema tributário brasileiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO TRIBUTÁRIO1., 1998, Vitória, ES. **Anais...** Vitória, ES, 1998. p. 137-140.

SCAFF, Fernando Facury. A Constituição econômica brasileira em seus 15 anos. In: SCAFF, F.F. (Org.). **Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 259-304.

SCAFF, Fernando Facury. Aspectos controvertidos sobre a CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Royalties da Mineração). In: SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Jorge Alex. **Direito tributário e econômico aplicado ao meio ambiente e à mineração**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 282-310.

SCAFF, Fernando Facury. Compensação financeira pelos recursos minerais (CFEM): natureza jurídica, competência normativa e prescrição. **Revista de Direito do estado**, ano 1, n. 3, jul./set. 2006, p. 193.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. Natureza jurídica da compensação financeira por exploração de recursos minerais. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, 1998. 2 v.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. MOTTA, Laura Teixeira. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Fábio Carlos da. Raízes Amazônicas, Universidade de Desenvolvimento Regional. In: MELLO, Alex Fiuza de (Org.). **O Futuro da Amazônia**. Belém: UFPA, 2002.

SILVA, Jair Militão da. A consideração da dignidade humana como critério de formulação de políticas públicas. In: MARCÍLIO, Maria Luiza; PUSSOLI, Lafaiete (Org.). **Cultura dos direitos humanos**. São Paulo: Ltr, 1998. p. 194-198.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 711.

SIMÃO, Edna; MARCHESINI, Lucas; CAMPOS, Eduardo. Desonerações tiraram R\$ 46,4 bilhões da arrecadação do governo em 2012. **Revista Eletrônica Valor Econômico**, São Paulo, 23 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2981548/desoneracoes-tiraram-r-464-bilhoes-da-arrecadacao-do-governo-em-2012>>. Acesso em: 15 maio, 2013

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, abr./jun. 2004.

_____. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

SOUZA, Rubens Gomes de. **Compêndio de legislação tributária**. Edição póstuma Coordenação I – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. São Paulo: BET, 1975. Resenha Tributária.

SOUZA, Celina. Estado do Campo da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 51, p. 15-18, 2001.

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27- 41, abr./jun. 2004.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos, **Dados**, v. 42, n. 2, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1999.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica e(m) crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TER-MINASSIAN, Tereza. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: TER-MINASSIAN, Tereza (Org.). **Fiscal Federalism in theory and Practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997.

TIEBOUT, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures, **Journal of Political Economy**, University of Chicago Press, v. 64, p. 416, 1956.

TIPKE, Klaus. **Moral tributaria del estado y de los contribuyentes**. Madrid: Marcial Pons, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 5, p. 323-389.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato**: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. 2. ed. São Paulo; Rio de Janeiro: DIFEL, 1979.

VELOSO, João Francisco Alves. **Transferências Intergovernamentais e o esforço tributário municipal**: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). 2008. Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Economia, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008.

VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

XAVIER, Antônio Lobo. **O orçamento como lei**: contributo para a compreensão de algumas especificidades do Direito Orçamental Português. Coimbra, 1990.

YAMASHITA, Douglas. Princípio da solidariedade em Direito Tributário. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Org.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

ANEXO

ANEXO A – Quadro da tipologia das receitas municipais do programa FINBRA/STN

CODIGO	Portaria 163	DESCRICAO	Titulo FINBRA	COMPOSIÇÃO
1	0	Receita Total = (2+152-208+218+219)	Rec Orçamentária	receitas correntes + receitas de capital + deduções de receitas correntes + receitas correntes intra-orçamentárias + receitas de capital intra-orçamentárias
2	1.0.00.0 0.00	Receitas Correntes = (3+17+37+57+58+59+68+138)	Rec Correntes	receita tributária + receitas das contribuições + receita patrimonial + receita agropecuária + receita industrial + receita de serviços + transferências correntes + outras receitas correntes
3	1.1.00.0 0.00	Receita Tributária = (4+13+16)	Rec Tributária	Impostos + taxas + contribuição de melhoria
4	1.1.10.0 0.00	Impostos = (5+11)	Impostos	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda + Impostos sobre a produção e a circulação
5	1.1.12.0 0.00	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda = (6+7+10)	Imp s Patrimônio e Renda	IPTU + ISSQN + ITBI
6	1.1.12.0 2.00	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU	IPTU	
7	1.1.12.0 4.00	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IR = (8+9)	Imp s Renda e Proventos	
8	1.1.12.0 4.31	Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os Rendimentos do Trabalho - IRRF	IRRF Trabalho	
9	1.1.12.0 4.34	Imposto de Renda Retido nas Fontes sobre Outros Rendimentos	IRRF Outros Rendimentos	
10	1.1.12.0 8.00	Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - ITBI	ITBI	
11	1.1.13.0 0.00	Impostos sobre a Produção e a Circulação = (12)	Imp s Produção e Circulação	
12	1.1.13.0 5.00	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN	ISSQN	
13	1.1.20.0 0.00	Taxas = (14+15)	Taxas	Taxas pelo exercício do poder de polícia + Taxas pela Prestação de Serviços
14	1.1.21.0 0.00	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia +	Tx Poder de Polícia	
15	1.1.22.0 0.00	Taxas pela Prestação de Serviços	Tx Prestação de Serviços	
16	1.1.30.0 0.00	Contribuição de Melhoria	Contr de Melhoria	

17	1.2.00.0 0.00	Receitas de Contribuições = (18+36)	Rec de Contribuição	Contribuições Sociais + Contribuições Econômicas
18	1.2.10.0 0.00	Contribuições Sociais = (19+34+35)	Contribuições Sociais	
19	1.2.10.2 9.00	Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público = (20+...+33)	Contr para o Reg Prop de Prev do Serv Público	
20	1.2.10.2 9.01	Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil para o Regime Próprio	Contr Patr de Serv Ativo Civil para o Reg Prop	
21	1.2.10.2 9.02	Contribuição Patronal de Servidor Ativo Militar	Contr Patr de Serv Ativo Militar	
22	1.2.10.2 9.03	Contribuição Patronal - Inativo Civil	Contr Patr - Inativo Civil	
23	1.2.10.2 9.04	Contribuição Patronal - Inativo Militar	Contr Patr - Inativo Militar	
24	1.2.10.2 9.05	Contribuição Patronal - Pensionista Civil	Contr Patr - Pens Civil	
25	1.2.10.2 9.06	Contribuição Patronal - Pensionista Militar	Contr Patr - Pens Militar	
26	1.2.10.2 9.07	Contribuição do Servidor Ativo Civil para o Regime Próprio	Contr do Serv Ativo Civil para o Reg Prop	
27	1.2.10.2 9.08	Contribuição de Servidor Ativo Militar	Contr de Serv Ativo Militar	
28	1.2.10.2 9.09	Contribuições do Servidor Inativo Civil para o Regime Próprio	Contr do Serv Inativo Civil para o Reg Prop	
29	1.2.10.2 9.10	Contribuições de Servidor Inativo Militar	Contr de Serv Inativo Militar	
30	1.2.10.2 9.11	Contribuições de Pensionista Civil para o Regime Próprio	Contr de Pens Civil Reg Prop	
31	1.2.10.2 9.12	Contribuições de Pensionista Militar	Contr de Pens Militar	
32	1.2.10.2 9.13	Contribuição Previdenciária para Amortização do Déficit Atuarial	Contr Prev Amortiz do Déficit Atuarial	
33	1.2.10.2 9.15	Contribuição Previdenciária em Regime de Parcelamento de Débitos	Contr Prev em Reg de Parcel de Débitos	
34	1.2.10.9 9.00	Outras Contribuições Sociais	Outras Contr Sociais	
35	1.2.10.X X.XX	Demais Contribuições Sociais	Demais Contr Sociais	
36	1.2.20.0 0.00	Contribuições Econômicas	Contribuições Econômicas	

37	1.3.00.0 0.00	Receita Patrimonial = (38+45+54+55+56)	Rec Patrimonial	Receitas Imobiliárias + Receitas de Valores Imobiliários + Receitas de Concessões e Permissões + Compensações Financeiras + Outras Receitas Patrimoniais
38	1.3.10.0 0.00	Receitas Imobiliárias = (39+...+44)	Rec Imobiliárias	
39	1.3.11.0 0.00	Aluguéis	Aluguéis	
40	1.3.12.0 0.00	Arrendamentos	Arrendamentos	
41	1.3.13.0 0.00	Foros	Foros	
42	1.3.14.0 0.00	Laudêmos	Laudêmos	
43	1.3.15.0 0.00	Taxa de Ocupação de Imóveis	Taxa de Ocupação de Imóveis	
44	1.3.19.0 0.00	Outras Receitas Imobiliárias	Outras Receitas Imobiliárias	
45	1.3.20.0 0.00	Receitas de Valores Mobiliários = (46+...+53)	Rec Valores Mobiliários	
46	1.3.21.0 0.00	Juros de Títulos de Renda	Juros de Títulos de Renda	
47	1.3.22.0 0.00	Dividendos	Dividendos	
48	1.3.23.0 0.00	Participações	Participações	
49	1.3.25.0 0.00	Remuneração de Depósitos Bancários	Remuneração de Dep Bancários	
50	1.3.26.0 0.00	Remuneração de Depósitos Especiais	Remuneração de Dep Especiais	
51	1.3.27.0 0.00	Remuneração de SalDOS de Recursos Não Desembolsados	Remuneração de SalDOS de Recur Não Desembol	
52	1.3.28.0 0.00	Remuneração dos Investimentos do Regime Próprio de Previdência do Servidor	Remun Invest Reg Próprio Previd Servidor	
53	1.3.29.0 0.00	Outras Receitas de Valores Mobiliários	Outras Receitas de Valores Mobiliários	
54	1.3.30.0 0.00	Receitas de Concessões e Permissões	Rec Concessões e Permissões	
55	1.3.40.0 0.00	Compensações Financeiras	Compensações Financeiras	
56	1.3.90.0 0.00	Outras Receitas Patrimoniais	Outras rec Patrimoniais	
57	1.4.00.0 0.00	Receita Agropecuária	Rec Agropecuária	
58	1.5.00.0 0.00	Receita Industrial	Rec Industrial	
59	1.6.00.0 0.00	Receita de Serviços = (60+...+67)	Rec de Serviços	

60	1.6.00.0 2.00	Serviços Financeiros	Serviços Financeiros	
61	1.6.00.0 3.00	Serviços de Transporte	Serviços de Transporte	
62	1.6.00.0 5.00	Serviços de saúde	Serviços de Saúde	
63	1.6.00.0 8.00	Serviços de Processamento de Dados	Serviços de Processamento de Dados	
64	1.6.00.1 3.00	Serviços Administrativos	Serviços Administrativos	
65	1.6.00.1 6.00	Serviços Educacionais	Serviços Educacionais	
66	1.6.00.2 6.00	Serviços de Fornecimento de Água	Serviços de Fornecimento de Água	
67	1.6.00.X X.XX	Demais Receitas de Serviços	Demais Receitas de Serviços	
68	1.7.00.0 0.00	Transferências Correntes = (69+112+113+114+115+133)	Rec Transf Correntes	Transferências Intergovernamentais + Transferências de Instituições Privadas + Transferências do Exterior + Transferências de Pessoas + Transferências de Convênios + Provenientes de depósitos não identificados
69	1.7.20.0 0.00	Transferências Intergovernamentais = (70+89+104+108)	Transf Cor Intergovern	Transferências da União + Transferências dos Estados + Transferências dos Municípios + Transferências Multigovernamentais
70	1.7.21.0 0.00	Transferências da União = (71+75+83+...+88)	Transf Intergov da União	Cota-Parte do FPM, Cota-parte do ITR, Cota-Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários, Cota-parte da Compensação Financeira dos Recursos Hídricos, Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFEM), Cota-parte dos Royalties (Compensação Financeira pela Produção de Petróleo - Lei n. 7.990/89), Cota-Parte dos Royalties pelo Excedente da Produção do Petróleo - Lei n. 9.478/97, art. 49, incisos I e II, Cota-Parte dos Royalties pela Participação Especial (Lei n. 9.478/97, art. 50), Cota-Parte do Fundo especial do Petróleo (FEP), Outras Transferências decorrentes de compensação financeira pela exploração de recursos naturais, transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS - repasse fundo a fundo), Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Transferências de Recursos do Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Transferências financeiras do ICMS (desoneração LC n. 87/96), transferências a consórcios públicos e Outras Transferências da União.
71	1.7.21.0 1.00	Participação na Receita da União = (72+73+74)	Participação Rec União	

72	1.7.21.0 1.02	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	Cota FPM	
73	1.7.21.0 1.05	Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR	Cota ITR	
74	1.7.21.0 1.32	Cota-Parte do Imposto Sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - Comercialização do Ouro.	Cota IOF Ouro	
75	1.7.21.2 2.00	Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais = (76+...+82)	Transf Uni CompFinanc	
76	1.7.21.2 2.11	Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Hídricos	Cota-parte Comp Fin RecHídricos	
77	1.7.21.2 2.20	Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais - CFEM	Cota-parte CFEM	
78	1.7.21.2 2.30	Cota-parte Royalties - Compensação Financeira pela Produção de Petróleo - Lei nº 7.990/89	Cota-parte Royalties Petróleo	
79	1.7.21.2 2.40	Cota-Parte Royalties pelo Excedente da Produção do Petróleo - Lei nº 9.478/97, artigo 49, I e II	Cota Royalties Excedente	
80	1.7.21.2 2.50	Cota-Parte Royalties pela Participação Especial - Lei nº 9.478/97, artigo 50	Cota Royalties Part Especial	
81	1.7.21.2 2.70	Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo - FEP	Cota Petróleo	
82	1.7.21.2 2.90	Outras Transferências Decorrentes de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais	Outras Transf U ComFin	
83	1.7.21.3 3.00	Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Repasses Fundo a Fundo	SUS União	
84	1.7.21.3 4.00	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	FNAS	

85	1.7.21.3 5.00	Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	FNDE	
86	1.7.21.3 6.00	Transferências Financeira do ICMS - Desoneração - L.C. Nº 87/96	LC 87_96 ICMS	
87	1.7.21.3 7.00	Transferências a Consórcios Públicos	Transf União Consórcios Públicos	
88	1.7.21.9 9.00	Outras Transferências da União	Outras Transfer União	
89	1.7.22.0 0.00	Transferências dos Estados = (90+96+101+102+103)	Transf Intergov Estado	Cota-Parte do ICMS, Cota-Parte do IPVA, Cota-Parte do IPI sobre Exportação, Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Outras participações na receitas dos Estados, Transferências da Cota-Parte da Compensação Financeira (25%) de Recursos Hídricos, Cota-Parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFEIM), Cota-Parte Royalties compensação financeira pela produção de petróleo (art. 9 da Lei n. 7.990/89), outras transferências decorrentes de compensações financeiras, transferências de recursos do Estado para programas de saúde (repassa fundo a fundo), transferências a consórcios públicos, outras transferências dos Estados.
90	1.7.22.0 1.00	Participação na Receita dos Estados = (91+...+95)	Participação Rec Estados	
91	1.7.22.0 1.01	Cota-Parte do ICMS	Cota ICMS	
92	1.7.22.0 1.02	Cota-Parte do IPVA	Cota IPVA	
93	1.7.22.0 1.04	Cota-Parte do IPI sobre Exportação	Cota IPI Exportação	
94	1.7.22.0 1.13	Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	Cota CIDE	
95	1.7.22.0 1.99	Outras Participações na Receita dos Estados	Outras Part Rec Estado	
96	1.7.22.2 2.00	Transferências da Cota-Parte da Compensação Financeira (25%) = (97+...+100)	Transf Est CompFinanc	
97	1.7.22.2 2.11	Cota-Parte da Compensação Financeira de Recursos Hídricos	Cota ComFin Rec Hídricos	
98	1.7.22.2 2.20	Cota-Parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais - CFEM	Cota ComFin Rec Minerais	

99	1.7.22.2 2.30	Cota-Parte Royalties - Compensação Financeira pela Produção de Petróleo - Lei nº 7.990/89, artigo 9º	Cota Royalties Produção	
100	1.7.22.2 2.90	Outras Transferências Decorrentes de Compensações Financeiras	Outras Transf E CompFin	
101	1.7.22.3 3.00	Transferências de Recursos do Estado para Programas de Saúde - Repasse Fundo a Fundo	Transf Est Saude Fundo	
102	1.7.22.3 7.00	Transferências a Consórcios Públicos	Transf Est Consórcios Públicos	
103	1.7.22.9 9.00	Outras Transferências dos Estados	Outras Transf Estados	
104	1.7.23.0 0.00	Transferências dos Municípios = (105+106+107)	Transf dos Municípios	Transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), Transferências a consórcios públicos, outras transferências dos municípios.
105	1.7.23.0 1.00	Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	SUS Municípios	
106	1.7.23.3 7.00	Transferências a Consórcios Públicos	Transf Mun Consórcios Públicos	
107	1.7.23.9 9.00	Outras Transferências dos Municípios	Out Transf Municípios	
108	1.7.24.0 0.00	Transferências Multigovernamentais = (109+110+111)	Transf Multigovernam- entais	FUNDEB + Complementação da União ao FUNDEB + Outras transferências multigovernamentais
109	1.7.24.0 1.00	Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	Transf Multigov FUNDEB	
110	1.7.24.0 2.00	Transferências de Recursos da Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	Transf Multigov FUNDEB Comp	
111	1.7.24.9 9.00	Outras Transferências Multigovernamentais	Outras Transf Multigov	
112	1.7.30.0 0.00	Transferências de Instituições Privadas	Transf Instit Privadas	

113	1.7.40.0 0.00	Transferências do Exterior	Transf Exterior	
114	1.7.50.0 0.00	Transferências de Pessoas	Transf Pessoas	
115	1.7.60.0 0.00	Transferências de Convênios = (116+123+127+131+132)	Transf Convênios	
116	1.7.61.0 0.00	Transferências de Convênios da União e de Suas Entidades = (117+...+122)	Transf Convênios União	
117	1.7.61.0 1.00	Transferências de Convênios da União para o Sistema Único de Saúde - SUS	TrConvUn SUS	
118	1.7.61.0 2.00	Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Educação	TrConvUn Educação	
119	1.7.61.0 3.00	Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Assistência Social	TrConvUn Assist Social	
120	1.7.61.0 4.00	Transferências de Convênios da União Destinadas aos Programas de Combate à Fome	TrConvUn Combate Fome	
121	1.7.61.0 5.00	Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Saneamento Básico	TrConvUn Saneamento Basico	
122	1.7.61.9 9.00	Outras Transferências de Convênios da União	Outras TrConvUn	
123	1.7.62.0 0.00	Transferências de Convênios dos Estados e do Distrito Federal e de Suas Entidades = (124+125+126)	Transf Convênios Estados DF	
124	1.7.62.0 1.00	Transferências de Convênios dos Estados para o Sistema Único de Saúde - SUS	TrConvEst SUS	
125	1.7.62.0 2.00	Transferências de Convênios dos Estados Destinadas a Programas de Educação	TrConvEst Educação	
126	1.7.62.9 9.00	Outras Transferências de Convênios dos Estados	Outras TrConvEst	
127	1.7.63.0 0.00	Transferências de Convênios dos Municípios e de Suas Entidades = (128+129+130)	Transf Convênios Municípios	

128	1.7.63.0 1.00	Transferências de Convênios dos Municípios para o Sistema Único de Saúde - SUS	TrConvMun SUS	
129	1.7.63.0 2.00	Transferências de Convênios dos Municípios Destinadas a Programas de Educação	TrConvMun Educação	
130	1.7.63.9 9.00	Outras Transferências de Convênios dos Municípios	Outras TrConvMun	
131	1.7.64.0 0.00	Transferências de Convênios de Instituições Privadas	Transf Convênios Inst Privadas	
132	1.7.65.0 0.00	Transferências de Convênios do Exterior	Transf Convênios Exterior	
133	1.7.70.0 0.00	Transferências para o Combate à Fome = (134+...+137)	Transf pCombate Fome	
134	1.7.71.0 0.00	Provenientes do Exterior	TrCF Exterior	
135	1.7.72.0 0.00	Provenientes de Pessoas Jurídicas	TrCF PJ	
136	1.7.73.0 0.00	Provenientes de Pessoas Físicas	TrCF PF	
137	1.7.74.0 0.00	Provenientes de Depósitos não Identificados	TrCF Não Identificado	
138	1.9.00.0 0.00	Outras Receitas Correntes = (139+147+148+151)	Out Rec Correntes	
139	1.9.10.0 0.00	Multas e Juros de Mora = (140+...+146)	Multas e Juros de Mora	
140	1.9.11.0 0.00	Multas e Juros de Mora dos Tributos	MeJM dos Tributos	
141	1.9.12.0 0.00	Multas e Juros de Mora das Contribuições	MeJM das Contribuições	
142	1.9.13.0 0.00	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	MeJM da Dívida Ativa dos Tributos	
143	1.9.14.0 0.00	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa das Contribuições	MeJM da Dívida Ativa das Contribuições	
144	1.9.15.0 0.00	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas	MeJM da Dívida Ativa de Outras Receitas	
145	1.9.18.0 0.00	Multas e Juros de Mora de Outras Receitas	MeJM de Outras Receitas	
146	1.9.19.0 0.00	Multas de Outras Origens	Multas de Outras Origens	
147	1.9.20.0 0.00	Indenizações e Restituições	Indeniz e Restituições	
148	1.9.30.0 0.00	Receita da Dívida Ativa = (149+150)	Rec Dívida Ativa	
149	1.9.31.0 0.00	Receita da Dívida Ativa Tributária	Rec Dívida Ativa Tributária	

150	1.9.32.0 0.00	Receita da Dívida Ativa não tributária	Rec Dívida Ativa Não Trib	
151	1.9.90.0 0.00	Receitas Diversas	Receitas Diversas	
152	2.0.00.0 0.00	Receitas de Capital = (153+156+159+160+207)	Rec de Capital	
153	2.1.00.0 0.00	Operações de Crédito = (154+155)	Operações de Crédito	
154	2.1.10.0 0.00	Operações de Crédito Internas	OPC Internas	
155	2.1.20.0 0.00	Operações de Crédito Externas	OPC Externas	
156	2.2.00.0 0.00	Alienação de Bens = (157+158)	Alienação de Bens	
157	2.2.10.0 0.00	Alienação de Bens Móveis	Alien Bens Móveis	
158	2.2.20.0 0.00	Alienação de Bens Imóveis	Alien Bens Imóveis	
159	2.3.00.0 0.00	Amortização de Empréstimos	Amortização de Empréstimos	
160	2.4.00.0 0.00	Transferências de Capital = (161+177+...+181+202)	Rec Transf de Capital	
161	2.4.20.0 0.00	Transferências Intergovernamentais = (162+167+172)	Transf Cap Intergovern	
162	2.4.21.0 0.00	Transferências da União = (163+164+165+166)	Transf Cap Inter União	
163	2.4.21.0 1.00	Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	TrCapU SUS	
164	2.4.21.0 2.00	Transferências de Recursos Destinados a Programas de Educação	TrCapU Educação	
165	2.4.21.3 7.00	Transferências a Consórcios Públicos	TrCapU Consórcios Públicos	
166	2.4.21.9 9.00	Outras Transferências da União	Outras TrCapU	
167	2.4.22.0 0.00	Transferências dos Estados = (168+169+170+171)	Transf Cap Inter Estados	
168	2.4.22.0 1.00	Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	TrCapEst SUS	
169	2.4.22.0 2.00	Transferências de Recursos Destinados a Programas de Educação	TrCapEst Educação	
170	2.4.22.3 7.00	Transferências a Consórcios Públicos	TrCapEst Consórcios Públicos	
171	2.4.22.9 9.00	Outras Transferências dos Estados	Outras TrCapEst	

172	2.4.23.0 0.00	Transferências dos Municípios = (173+174+175+176)	Transf Cap Inter Municípios	
173	2.4.23.0 1.00	Transferências de Recursos Destinados a Programas de Saúde	TrCapMun SUS	
174	2.4.23.0 2.00	Transferências de Recursos Destinados a Programas de Educação	TrCapMun Educação	
175	2.4.23.3 7.00	Transferências a Consórcios Públicos	TrCapMun Consórcios Públicos	
176	2.4.23.9 9.00	Outras Transferências dos Municípios	Outras TrCapMun	
177	2.4.30.0 0.00	Transferências de Instituições Privadas	Transf Cap de Inst Privadas	
178	2.4.40.0 0.00	Transferências do Exterior	Transf Cap Exterior	
179	2.4.50.0 0.00	Transferências de Pessoas	Transf Cap Pessoas	
180	2.4.60.0 0.00	Transferências de Outras Instituições Públicas	Transf Cap Inst Publicas	
181	2.4.70.0 0.00	Transferências de Convênios = (182+189+196+200+201)	Transf Cap Convênios	
182	2.4.71.0 0.00	Transferências de Convênios da União e de suas Entidades = (183+...+188)	Transf Cap Conv União	
183	2.4.71.0 1.00	Transferências de Convênios da União para o Sistema Único de Saúde - SUS	TrCapConvU SUS	
184	2.4.71.0 2.00	Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Educação	TrCapConvU Educação	
185	2.4.71.0 3.00	Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Saneamento Básico	TrCapConvU Saneamento	
186	2.4.71.0 4.00	Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Meio Ambiente	TrCapConvU Meio Ambiente	
187	2.4.71.0 5.00	Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Infra-Estrutura em Transporte	TrCapConvU Transporte	
188	2.4.71.9 9.00	Outras Transferências de Convênios da União	Outras TrCapConvU	

189	2.4.72.0 0.00	Transferências de Convênios dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades = (190+...+195)	Transf Cap Conv Estados	
190	2.4.72.0 1.00	Transferências de Convênios dos Estados para o Sistema Único de Saúde - SUS	TrCapConvEst SUS	
191	2.4.72.0 2.00	Transferências de Convênios dos Estados Destinadas a Programas de Educação	TrCapConvEst Educação	
192	2.4.72.0 3.00	Transferências de Convênios dos Estados Destinadas a Programas de Saneamento Básico	TrCapConvEst Saneamento	
193	2.4.72.0 4.00	Transferências de Convênios dos Estados Destinadas a Programas de Meio Ambiente	TrCapConvEst Meio Ambiente	
194	2.4.72.0 5.00	Transferências de Convênios dos Estados Destinadas a Programas de Infra-Estrutura em Transporte	TrCapConvEst Transporte	
195	2.4.72.9 9.00	Outras Transferências de Convênios dos Estados	Outras TrCapConvEst	
196	2.4.73.0 0.00	Transferências de Convênios dos Municípios e de suas Entidades = (197+198+199)	Transf Cap Conv Municípios	
197	2.4.73.0 1.00	Transferências de Convênios dos Municípios Destinados a Programas de Saúde	TrCapConvMun SUS	
198	2.4.73.0 2.00	Transferências de Convênios dos Municípios Destinadas a Programas de Educação	TrCapConvMun Educação	
199	2.4.73.9 9.00	Outras Transferências de Convênios dos Municípios	OutrasTrCapConv Mun	
200	2.4.74.0 0.00	Transferências de Convênios de Instituições Privadas	Transf Cap Conv Inst Privadas	
201	2.4.75.0 0.00	Transferências de Convênios do Exterior	Transf Cap Conv Exterior	
202	2.4.80.0 0.00	Transferências para o Combate à Fome = (203+204+205+206)	Transf Cap Combate à Fome	
203	2.4.81.0 0.00	Provenientes do Exterior	TrCapCF Exterior	
204	2.4.82.0 0.00	Provenientes de Pessoas Jurídicas	TrCapCF PJ	

205	2.4.83.0 0.00	Provenientes de Pessoas Físicas	TrCapCF PF	
206	2.4.84.0 0.00	Provenientes de Depósitos não Identificados	TrCapCF Não Identificado	
207	2.5.00.0 0.00	Outras Receitas de Capital	Outras Rec Capital	
208	9.0.0.00 .00.00	Deduções da Receita Corrente = (209+213+217)	Deduções Rec Corrente	
209	9.1.7.21 .01.00	Dedução das Receitas de Transferências da União = (210+211+212)	Dedução Rec Tr União	
210	9.1.7.21 .01.02	Dedução de Receita do FPM - FUNDEB e Redutor Financeiro	Dedução FUNDEB FPM	
211	9.1.7.21 .01.05	Dedução de Receita para a Formação do FUNDEB - ITR	Dedução FUNDEB ITR	
212	9.1.7.21 .36.00	Dedução de Receita para a Formação do FUNDEB – ICMS Desoneração - Lei Complementar 87/ 96	Dedução FUNDEB LC87_96	
213	9.1.7.22 .01.00	Dedução das Receitas de Transferências dos Estados = (214+215+216)	Dedução Rec Tr Estado	
214	9.1.7.22 .01.01	Dedução de Receita para a Formação do FUNDEB - ICMS	Dedução FUNDEB ICMS	
215	9.1.7.22 .01.02	Dedução de Receita para a Formação do FUNDEB - IPVA	Dedução FUNDEB IPVA	
216	9.1.7.22 .01.04	Dedução de Receita para a Formação do FUNDEB - IPI - Exportação	Dedução FUNDEB IPI Exp	
217	9.1.X.X X.XX.X X	Demais Deduções da Receita	Demais Deduções da Receita	
218	7.0.00.0 0.00	Receitas Correntes Intra-Orçamentárias	Rec Cor Intra- Orçamentárias	
219	8.0.00.0 0.00	Receitas de Capital Intra-Orçamentárias	Rec Capital Intra- Orçamentárias	

Fonte: Elaborado pelo Programa FINBRA (BRASIL. STN, 2014).

APÊNDICES

APÊNDICE A – Tabela do tamanho populacional dos municípios por mesorregiões do Pará que ofertaram informações no FINBRA

MESORREGIÕES PARÁ	POP. 2000	POP. 2010	POP.2012
BAIXO AMAZONAS	464.826	628.990	545.139
MARAJÓ	251.934	238.353	263.539
METROPOLITANA DE BELÉM	2.023.918	2.300.727	2.160.050
NORDESTE PARAENSE	1.107.185	1.386.170	1.170.107
SUDESTE PARAENSE	1.124.206	1.348.272	1.621.051
SUDOESTE PARAENSE	280.906	427.583	336.642
TOTAL PARÁ	5.252.975	6.330.095	6.096.528

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do tamanho populacional dos municípios do Pará de 2000 e 2010 do IBGE (2014) e estimativa para 2012 do SUS (2014), com base nos dados do IBGE.

APÊNDICE B –
TABELA DOTAMANHO POPULACIONAL E DAS RECEITAS PÚBLICAS MUNICIPAIS POR MESORREGIÕES DO PARÁ EM
PREÇOS CORRENTES EM 2000

MESORREGIÃO	MUNICÍPIO	População	Receita Disponível (RD)	Arrecadação Própria (AP)	Arrecadação Tributária	TRA	TRA 1	TRA 2	TRA 3
	110 Municípios do Estado do Pará que apresentaram informações ao Programa FINBRA do STN/MF.	Dados do IBGE (2000)	Receita Disponível ou Total = receitas correntes + receitas de capital + deduções de receitas correntes + receitas correntes intra-orçamentárias + receitas de capital intra-orçamentárias (2+152-208+218+219).	Receitas Correntes - Transferências Correntes	Receita Tributária + Rec de Contribuição	Transferências Intergovernamentais da União + Transferências Intergovernamentais dos Estados	Transferências compensatórias e devolutivas. Composta por: IRRF + Cota ITR + Cota IOF Ouro + cota salário educação + Outras Transf. União + Cota ICMS+ Cota IPVA + Salário Educação Estado + Outras Transf. estado.	Transferências redistributivas. Composta por: Cota FPM + LC 87_96 ICMS + Cota-parte IPI Exportação (FEX) dos municípios.	transferências redistributivas seletivas. Composta por: Fundef União + SUS União + Fundef Estado + SUS Estado.
Baixo Amazonas	Alenquer	40.149	12.046.404,07	265.963,78	231.362,28	10.736.949,30	3.054.812,91	4.863.327,89	2.818.808,50
Baixo Amazonas	Belterra	10.329	4.574.769,75	297.327,93	57.310,22	3.468.543,82	727.497,79	1.489.041,47	1.252.004,56
Baixo Amazonas	Curuá	7.425	2.565.579,04	55.213,33	37.745,11	2.137.626,00	607.075,29	1.175.120,89	355.429,82
Baixo Amazonas	Faro	7.922	3.497.931,58	41.816,67	30.437,15	2.692.854,91	748.646,23	1.790.789,89	153.418,79
Baixo Amazonas	Monte Alegre	52.068	14.075.118,20	881.948,39	157.327,10	7.108.148,98	1.101.478,15	3.123.821,97	2.882.848,86
Baixo Amazonas	Óbidos	46.530	10.324.520,74	519.601,07	328.583,85	8.212.204,25	1.412.106,43	3.837.318,99	2.962.778,83
Baixo Amazonas	Oriximiná	44.087	30.381.594,00	9.821.013,00	2.258.813,00	18.966.906,00	9.832.149,00	5.038.335,00	4.096.422,00
Baixo Amazonas	Santarém	241.461	70.186.119,60	7.156.098,96	5.187.914,26	55.330.462,82	26.180.673,99	15.124.640,33	14.025.148,50
Baixo Amazonas	Terra Santa	14.855	5.604.710,00	162.574,00	87.182,00	4.387.521,00	979.662,00	1.781.778,00	1.626.081,00
Baixo Amazonas	Total	464.826	153.256.746,98	19.201.557,13	8.376.674,97	113.041.217,08	44.644.101,79	38.224.174,43	30.172.940,86
Marajó	Anajás	16.627	4.974.784,69	46.395,13	46.255,67	4.759.981,34	1.291.743,75	2.230.897,41	1.237.340,18
Marajó	Breves	78.903	20.603.251,03	449.088,07	229.714,55	18.611.306,96	2.734.641,34	4.887.880,02	10.988.785,60
Marajó	Chaves	12.497	5.333.693,85	143.412,12	17.409,17	4.792.252,23	981.051,38	2.128.034,72	1.683.166,13
Marajó	Gurupá	22.181	6.730.149,23	260.243,06	66.270,34	5.282.830,87	1.190.799,37	2.151.911,40	1.940.120,10

Marajó	Melgaço	16.252	4.524.526,56	457.608,70	1.062,05	3.966.917,86	2.211.217,65	1.721.995,21	33.705,00
Marajó	Muaná	24.918	7.269.901,77	73.321,49	67.983,90	6.047.906,56	2.490.276,31	1.764.360,31	1.793.269,94
Marajó	Portel	38.297	9.981.707,62	152.297,15	125.636,36	9.648.127,69	2.146.904,74	3.196.400,32	4.304.822,63
Marajó	Santa Cruz do Arari	4.983	2.113.426,21	201.229,77	5.795,78	1.534.511,09	514.464,50	752.139,52	267.907,07
Marajó	São Sebastião da Boa Vista	16.832	3.599.618,33	13.630,31	13.044,33	3.450.029,83	391.384,09	1.835.369,06	1.223.276,68
Marajó	Soure	20.444	5.500.518,15	370.817,25	303.141,20	4.938.928,90	750.727,33	2.204.440,13	1.983.761,44
Marajó	Total	251.934	70.631.577,44	2.168.043,05	876.313,35	63.032.793,33	14.703.210,46	22.873.428,10	25.456.154,77
Metropolitana de Belém	Ananindeua	419.754	74.694.898,41	10.792.576,44	5.740.296,14	62.282.111,16	20.247.731,07	19.135.978,55	22.898.401,54
Metropolitana de Belém	Barcarena	60.708	28.463.014,34	3.847.564,85	3.790.826,27	23.526.815,34	11.156.296,39	6.527.811,67	5.842.707,28
Metropolitana de Belém	Belém	1.200.355	461.259.970,00	105.445.619,00	91.617.734,00	322.789.262,00	83.729.375,00	87.630.360,00	151.429.527,00
Metropolitana de Belém	Benevides	35.633	7.636.777,76	242.253,99	173.484,05	7.145.660,69	1.473.906,09	3.871.968,23	1.799.786,37
Metropolitana de Belém	Bujaru	23.867	5.327.990,00	60.956,00	34.994,00	4.465.585,00	867.031,00	1.675.361,00	1.923.193,00
Metropolitana de Belém	Castanhal	130.866	25.905.373,00	2.339.713,00	1.315.424,00	20.881.333,00	6.498.149,00	6.432.038,00	7.951.146,00
Metropolitana de Belém	Inhangapi	7.776	2.559.294,14	106.694,18	79.305,02	2.214.279,46	488.524,49	1.134.743,96	591.011,01
Metropolitana de Belém	Marituba	62.371	8.870.978,00	739.146,00	514.276,00	8.035.832,00	1.826.760,00	4.090.611,00	2.118.461,00
Metropolitana de Belém	Santa Barbara do Pará	14.472	4.152.007,83	71.573,75	53.453,40	3.524.434,58	1.340.885,95	1.758.782,25	424.766,38
Metropolitana de Belém	Santa Isabel do Pará	44.008	12.184.800,73	415.021,99	322.216,43	11.391.948,94	3.104.831,91	3.596.211,75	4.690.905,28
Metropolitana de Belém	Santo Antonio do Tauá	24.108	7.897.373,46	613.248,67	609.872,70	7.226.158,93	2.665.738,29	2.189.709,91	2.370.710,73
Metropolitana de Belém	Total	2.023.918	638.952.477,67	124.674.367,87	104.251.882,01	473.483.421,10	133.399.229,19	138.043.576,32	202.040.615,59
Nordeste Paraense	Abaetetuba	112.683	21.231.113,78	1.105.230,91	279.471,49	19.911.040,39	5.060.812,28	7.010.598,71	7.839.629,40
Nordeste Paraense	Acara	64.347	14.889.785,00	1.136.687,00	919.491,00	13.261.217,00	2.998.683,00	4.452.031,00	5.810.503,00
Nordeste Paraense	Augusto Corrêa	26.696	8.353.374,90	70.641,75	67.072,22	7.794.592,36	1.314.571,50	2.573.722,72	3.906.298,14
Nordeste Paraense	Aurora do Pará	17.496	5.001.973,00	92.816,00	24.358,00	4.900.157,00	1.359.403,00	2.616.863,00	923.891,00
Nordeste Paraense	Bonito	11.531	2.867.459,43	30.843,02	4.672,56	2.729.922,48	309.768,03	1.589.711,70	830.442,75
Nordeste Paraense	Bragança	88.824	13.617.900,90	514.403,56	316.089,89	12.882.828,93	2.226.025,50	5.876.881,05	4.779.922,38
Nordeste Paraense	Cachoeira do Piriá	8.527	4.374.123,00	74.615,00	57.737,00	3.403.356,00	852.332,00	872.122,00	1.678.902,00
Nordeste Paraense	Capanema	56.330	11.369.463,59	387.521,07	257.040,55	9.794.972,82	3.016.826,64	3.251.841,51	3.526.304,67
Nordeste Paraense	Capitão Poço	38.058	3.808.854,19	57.045,62	47.648,09	3.671.808,57	691.921,55	1.670.456,39	1.309.430,63

Nordeste Paraense	Curuçá	25.842	4.946.809,71	115.205,93	28.589,64	3.627.247,27	837.365,95	2.056.275,27	733.606,05
Nordeste Paraense	Garrafão do norte	25.890	5.436.670,91	50.810,36	14.980,31	4.192.188,56	1.147.494,21	1.524.814,99	1.519.879,36
Nordeste Paraense	Igarapé-acú	34.420	6.606.230,50	1.058.931,18	201.449,37	5.517.103,80	911.380,61	3.121.269,33	1.484.453,86
Nordeste Paraense	Igarapé-miri	52.521	12.535.706,11	166.178,29	39.090,23	11.065.736,69	2.287.485,19	3.618.811,48	5.159.440,02
Nordeste Paraense	Ipixuna do Pará	17.456	8.473.528,72	2.160.482,87	265.162,08	4.059.782,86	1.157.367,98	1.500.384,16	1.402.030,72
Nordeste Paraense	Limoeiro do Ajurú	19.177	4.799.868,23	85.572,26	77.334,15	4.535.185,41	600.446,02	2.162.925,69	1.771.813,70
Nordeste Paraense	Mãe do Rio	16.203	5.348.981,00	154.422,00	150.106,00	4.160.084,00	1.217.916,00	1.960.111,00	982.057,00
Nordeste Paraense	Magalhães Barata	8.469	1.552.849,00	59.910,00	54.430,00	1.485.594,00	616.287,00	566.604,00	302.703,00
Nordeste Paraense	Maracanã	22.355	6.188.353,14	136.929,72	45.903,79	6.051.423,42	1.065.071,05	2.031.038,98	2.955.313,39
Nordeste Paraense	Marapanim	25.043	6.300.803,93	29.213,26	25.652,14	6.271.590,67	597.014,89	2.837.506,13	2.837.069,65
Nordeste Paraense	Mojú	50.708	12.985.673,00	475.597,00	151.103,00	10.586.130,00	4.336.971,00	3.804.424,00	2.444.735,00
Nordeste Paraense	Nova Esperança do Piria	20.965	5.161.649,50	65.973,34	13.870,03	4.696.514,51	981.097,62	2.208.395,69	1.507.021,20
Nordeste Paraense	Nova Timboteua	17.177	3.163.966,32	32.972,08	3.893,80	3.012.445,42	344.186,70	1.766.346,33	901.912,39
Nordeste Paraense	Oeiras do Pará	24.232	6.879.385,00	994.086,00	1.785,00	4.485.843,00	881.849,00	1.528.174,00	2.075.820,00
Nordeste Paraense	Ourem	14.769	5.085.675,00	44.985,00	11.786,00	4.500.207,00	805.771,00	1.901.043,00	1.793.393,00
Nordeste Paraense	Peixe-Boi	8.023	2.482.620,00	21.390,00	7.040,00	2.053.270,00	422.760,00	986.770,00	643.740,00
Nordeste Paraense	Primavera	9.350	3.212.552,54	164.631,38	12.300,52	2.996.087,96	628.129,43	2.241.784,20	126.174,33
Nordeste Paraense	Salinópolis	31.888	7.055.932,01	663.680,77	429.415,04	6.306.613,23	1.171.376,83	2.950.295,71	2.184.940,69
Nordeste Paraense	Santa Luzia do Pará	14.745	5.633.567,26	110.418,69	47.352,92	5.270.670,71	1.175.571,43	2.417.269,25	1.677.830,03
Nordeste Paraense	Santarém Novo	3.720	2.920.432,13	21.369,99	19.762,58	2.219.010,14	512.016,78	1.328.852,11	378.141,25
Nordeste Paraense	São João da Ponta	3.083	1.860.450,08	19.754,11	10.070,87	1.833.897,95	519.884,55	1.197.439,84	116.573,56
Nordeste Paraense	São Miguel do Guamá	38.115	8.970.989,00	279.595,00	98.909,00	8.165.952,00	2.006.825,00	3.195.902,00	2.963.225,00
Nordeste Paraense	Tailândia	40.429	10.881.521,12	326.557,19	297.770,17	10.515.963,93	3.077.664,81	4.305.308,69	3.132.990,43
Nordeste Paraense	Terra Alta	8.545	2.730.553,13	112.939,59	35.177,71	2.047.690,82	526.697,79	1.324.942,67	196.050,36
Nordeste Paraense	Tomé-Açu	47.306	10.781.324,86	215.552,40	182.213,04	10.351.267,46	2.010.412,12	3.994.435,60	4.346.419,74
Nordeste Paraense	Tracuateua	18.655	5.828.240,47	106.891,34	67.172,95	5.275.512,22	2.086.891,16	2.251.144,76	937.476,30
Nordeste Paraense	Vigia	34.245	7.053.105,52	90.130,06	65.129,11	6.311.992,16	1.004.317,91	2.870.126,57	2.437.547,68
Nordeste Paraense	Viseu	49.362	15.139.043,82	155.039,11	36.078,08	12.712.355,13	1.162.423,33	4.302.039,75	7.247.892,05

Nordeste Paraense	Total	1.107.185	265.530.529,80	11.389.022,85	4.367.108,33	232.657.255,87	51.923.018,86	95.868.663,28	84.865.573,73
Sudeste Paraense	Água Azul do Norte	28.585	7.018.078,31	83.620,16	82.646,77	4.532.627,17	1.070.102,10	1.637.545,23	1.824.979,84
Sudeste Paraense	Bannach	3.118	2.811.190,01	226.362,68	25.536,73	2.383.576,51	528.341,02	1.146.522,82	708.712,67
Sudeste Paraense	Bom Jesus do Tocantins	9.300	3.530.107,03	53.826,31	41.002,61	3.361.280,72	553.948,00	1.905.679,14	901.653,58
Sudeste Paraense	Brejo Grande do Araguaia	6.673	5.962.283,49	50.875,21	45.054,78	5.264.153,65	1.447.816,18	2.123.170,44	1.693.167,03
Sudeste Paraense	Breu Branco	26.787	11.043.948,49	1.310.777,02	200.389,32	8.582.469,57	2.150.841,71	3.174.761,05	3.256.866,81
Sudeste Paraense	Conceição do Araguaia	47.245	11.176.652,39	361.948,63	313.237,91	10.514.957,33	3.488.864,55	6.673.956,46	352.136,32
Sudeste Paraense	Cumaru do Norte	2.910	3.055.656,89	243.910,87	121.494,57	2.529.053,80	855.154,50	1.197.873,13	476.026,17
Sudeste Paraense	Dom Eliseu	48.991	13.129.288,88	551.107,09	215.277,47	11.385.012,02	2.588.753,58	3.855.407,70	4.940.850,74
Sudeste Paraense	Eldorado dos Carajás	24.363	7.362.964,27	27.631,49	27.627,75	6.641.482,52	771.585,76	2.034.836,71	3.835.060,05
Sudeste Paraense	Floresta do Araguaia	14.441	5.555.033,60	157.981,56	105.786,26	4.632.034,88	606.355,88	1.892.329,70	2.133.349,30
Sudeste Paraense	Goianésia do Pará	27.659	9.593.579,66	1.834.413,51	1.794.775,45	7.068.162,16	1.268.454,77	2.631.903,28	3.167.804,11
Sudeste Paraense	Itupiranga	29.654	12.365.460,53	223.642,00	142.052,68	10.474.246,05	2.766.051,64	4.187.143,76	3.521.050,65
Sudeste Paraense	Jacundá	49.934	12.726.840,38	1.367.147,35	443.322,39	10.815.987,59	2.843.331,34	4.418.447,09	3.554.209,16
Sudeste Paraense	Marabá	173.375	60.392.299,67	6.436.780,90	3.814.173,46	39.023.629,21	14.732.043,93	15.709.350,13	8.582.235,15
Sudeste Paraense	Novo Repartimento	31.925	14.032.002,45	3.776.253,82	50.488,96	9.747.359,18	1.822.611,95	3.499.781,78	4.424.965,45
Sudeste Paraense	Ouroilândia do Norte	13.333	9.187.863,90	829.038,21	212.468,00	6.484.313,37	1.174.546,55	2.178.313,46	3.131.453,36
Sudeste Paraense	Palestina do Pará	6.472	3.288.211,89	37.170,92	7.331,07	3.129.580,97	1.252.605,62	1.338.612,62	538.362,73
Sudeste Paraense	Paragominas	69.209	28.222.065,26	2.945.277,44	1.164.686,70	22.033.811,54	7.624.392,19	4.002.073,11	10.407.346,24
Sudeste Paraense	Parauapebas	80.515	99.706.439,18	13.358.620,47	7.027.676,52	51.618.883,10	29.641.654,44	11.015.066,24	10.962.162,42
Sudeste Paraense	Pau d'arco	6.410	3.141.507,46	170.173,59	12.779,58	2.060.051,79	553.763,09	620.605,15	885.683,55
Sudeste Paraense	Piçarra	8.960	3.582.417,81	20.810,08	20.790,08	3.398.936,24	1.105.259,40	1.172.598,45	1.121.078,39
Sudeste Paraense	Redenção	64.926	27.964.211,98	2.732.185,84	2.089.676,58	20.089.421,76	4.416.036,46	4.847.822,09	10.825.563,21
Sudeste Paraense	Rio Maria	16.105	7.641.297,62	202.211,60	189.519,31	6.044.932,06	1.079.598,38	2.743.569,37	2.221.764,31
Sudeste Paraense	Rondon do Pará	39.552	14.223.397,99	1.048.392,36	185.358,77	11.467.383,99	2.243.627,28	3.940.489,89	5.283.266,82
Sudeste Paraense	Santa Maria das Barreiras	12.987	4.592.752,00	11.101,94	10.101,94	4.194.079,28	973.509,98	1.668.022,30	1.552.547,00
Sudeste Paraense	Santana do Araguaia	27.609	9.443.615,00	303.805,00	240.995,00	7.944.917,00	1.555.529,00	3.065.894,00	3.323.494,00
Sudeste Paraense	São Domingos do Araguaia	23.833	7.113.880,31	166.519,39	100.235,08	5.700.523,20	1.550.608,14	2.056.254,49	2.093.660,57

Sudeste Paraense	São Felix do Xingu	51.913	14.129.439,37	600.690,73	517.945,57	10.793.951,99	3.374.023,51	3.142.130,68	4.277.797,80
Sudeste Paraense	São Geraldo do Araguaia	24.414	12.302.489,54	138.773,57	138.273,57	11.118.085,55	1.702.825,98	2.871.727,93	6.543.531,64
Sudeste Paraense	São João do Araguaia	10.170	6.543.519,00	65.237,00	0,00	3.774.884,00	689.089,00	1.735.923,00	1.349.872,00
Sudeste Paraense	Tucumã	36.705	14.546.806,52	1.150.417,53	938.307,64	12.735.603,54	4.064.379,16	3.226.637,69	5.444.586,69
Sudeste Paraense	Tucuruí	61.596	57.418.746,00	17.959.534,00	14.728.758,00	37.267.661,00	20.148.740,00	8.717.494,00	8.401.427,00
Sudeste Paraense	Ulianópolis	12.154	5.816.330,98	178.908,88	79.313,94	5.323.318,06	1.801.983,35	1.901.682,31	1.619.652,40
Sudeste Paraense	Xinguara	32.383	10.379.400,61	288.376,22	228.938,86	9.907.644,67	3.879.736,88	3.591.763,19	2.436.144,60
Sudeste Paraense	Total	1.124.206	518.999.778,47	58.913.523,37	35.316.023,32	372.044.015,47	126.326.165,32	119.925.388,39	125.792.461,76
Sudoeste Paraense	Altamira	88.146	31.341.141,00	2.751.335,00	963.274,00	28.277.542,00	9.475.379,00	10.582.891,00	8.219.272,00
Sudoeste Paraense	Anapu	9.142	3.315.332,47	41.525,86	41.525,86	3.273.806,61	874.450,59	1.169.438,69	1.229.917,33
Sudoeste Paraense	Aveiro	17.094	3.508.027,99	0,00	0,00	3.508.027,99	615.362,08	2.198.550,22	694.115,69
Sudoeste Paraense	Jacareacanga	24.197	6.642.611,87	365.755,27	343.938,08	5.558.291,27	1.551.154,75	2.737.117,04	1.270.019,48
Sudoeste Paraense	Novo Progresso	20.621	7.117.376,00	277.183,00	277.133,00	6.543.849,00	1.634.724,00	2.749.241,00	2.159.884,00
Sudoeste Paraense	Pacajá	19.447	6.249.315,00	87.275,00	65.914,00	5.726.276,00	1.221.652,00	2.708.588,00	1.796.036,00
Sudoeste Paraense	Rurópolis	27.088	7.358.499,09	368.391,62	109.785,44	6.894.060,41	2.756.255,54	2.584.512,69	1.553.292,18
Sudoeste Paraense	Senador Jose Porfirio	14.727	5.773.289,01	154.152,52	5.674,17	5.567.142,96	905.472,74	2.796.032,54	1.865.637,68
Sudoeste Paraense	Uruará	47.368	9.446.954,71	87.945,01	85.260,02	8.739.277,35	1.438.706,04	4.436.863,17	2.863.708,14
Sudoeste Paraense	Vitoria do Xingu	13.076	4.284.127,88	26.836,55	25.939,96	3.746.291,33	762.916,86	1.747.267,77	1.236.106,70
Sudoeste Paraense	Total	280.906	85.036.675,02	4.160.399,83	1.918.444,53	77.834.564,92	21.236.073,60	33.710.502,12	22.887.989,20
Total geral		5.252.975	1.732.407.785,38	220.506.914,10	155.106.446,51	1.332.093.267,77	392.231.799,22	448.645.732,64	491.215.735,91

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA (2013) e do IBGE (2014).

APÊNDICE C –

TABELA DO TAMANHO POPULACIONAL E DAS RECEITAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DO PARÁ EM PREÇOS CORRENTES EM 2010

MESORREGIÕES	MUNICIPIO	Pop.	Receita Disponível (RD)	Arrecadação Própria (AP)	Arrecadação Tributária	TRA	TRA 1	TRA 2	TRA 3	TRA 4
	106 Municípios do Estado do Pará que apresentaram informações ao FINBRA do STN/MF.	Dados do IBGE (2010)	Receita Disponível ou Total = receitas correntes + receitas de capital + deduções de receitas correntes intra-orçamentárias + receitas de capital intra-orçamentárias (2+152-208+218+219).	Receitas Correntes - Transferências Correntes	Receita Tributária + Receita das Contribuições.	Transferências Intergovernamentais = Transferências da União + Transferências dos Estados + Transferências dos Municípios + Transferências Multigovernamentais (70+89+104+108) + Transferência de Convênios.	Transferências compensatórias e devolutivas. Composta por: Cota ITR + Cota IOF Ouro + Transferência Uni. Compensação Financeira (abatido o valor da cota Petróleo) + Outras Transf União + Transf União Consórcios Públicos + cota ICMS + cota IPVA + Outras Part. Rec. Est. + Transf. Est. Comp. Fin. + Transf. Est. Consórcios Públicos + Outras Transf. Estado + Tranf Mun. Consórcios Públicos + Outras Transf. Mun. + Outras Transf. Multig. Mun.	Transferências redistributivas. Cota FPM + Fundo Especial do Petróleo (Cota Petróleo) + LC 87_96 ICMS + Cota-parte IPI Exportação (FEX) dos municípios.	transferências redistributivas seletivas: SUS União + FNAS+ FNDE+ Transf Est Saude Fundo+Transf Multigovernamentais FUNDEB+ Transf. Multigov. FUNDEB Comp. + cota parte CIDE + SUS Município.	Transferências de Convênios (Correntes e de Capital)
Baixo Amazonas	Alenquer	52.626	48.114.267,59	1.711.574,56	1.216.234,82	50.027.536,87	4.495.481,50	14.962.360,59	29.246.523,50	1.323.171,28
Baixo Amazonas	Curuá	12.254	15.682.471,66	163.906,67	85.647,85	16.867.578,40	1.762.000,24	5.458.692,70	8.718.078,52	928.806,94
Baixo Amazonas	Juruti	47.086	63.999.432,73	14.695.295,66	13.820.747,37	51.903.235,98	10.773.965,83	10.747.480,25	28.768.681,23	1.613.108,67
Baixo Amazonas	Monte Alegre	55.462	65.134.312,65	1.323.505,36	836.888,87	67.278.805,62	7.346.240,25	16.395.930,49	43.536.634,88	0,00
Baixo Amazonas	Oriximiná	62.794	113.991.882,19	19.437.662,85	11.723.155,32	103.561.312,75	48.601.942,13	16.463.644,93	37.318.728,31	1.176.997,38
Baixo Amazonas	Placas	23.934	18.571.812,36	355.737,12	203.309,82	20.215.377,71	2.355.230,77	8.164.518,80	9.645.628,14	50.000,00
Baixo Amazonas	Porto de Moz	33.956	45.748.049,00	1.246.760,00	1.019.124,00	46.911.477,00	3.690.490,00	9.561.458,00	29.916.883,00	3.742.646,00
Baixo Amazonas	Prainha	29.349	33.302.623,25	2.202.602,70	344.314,73	33.485.251,69	3.213.033,93	9.546.672,74	20.512.911,60	212.633,42
Baixo Amazonas	Santarém	294.580	281.800.423,46	35.441.475,66	27.301.186,57	233.447.630,23	129.214.881,85	50.046.064,18	54.186.684,20	0,00
Baixo Amazonas	Terra Santa	16.949	18.953.815,65	677.142,29	574.518,62	18.821.421,72	1.942.385,20	6.772.132,98	8.599.515,77	1.507.387,77
Baixo Amazonas	Total	628.990	705.299.090,54	77.255.662,87	57.125.127,97	642.519.627,97	213.395.651,70	148.118.955,66	270.450.269,15	10.554.751,46

Marajó	Breves	92.860	95.731.217,21	2.464.841,01	2.016.362,28	98.366.553,52	6.811.507,28	20.535.753,44	67.802.308,36	3.216.984,44
Marajó	Cachoeira do Arari	20.443	18.269.619,39	549.311,90	468.711,97	19.632.375,79	1.963.662,72	8.162.511,40	9.158.496,72	347.704,95
Marajó	Melgaço	24.808	25.418.243,47	894.497,42	836.738,51	26.458.800,06	2.619.171,46	8.155.424,04	15.104.245,04	579.959,52
Marajó	Ponta de Pedras	25.999	21.588.565,45	1.194.906,26	836.005,05	22.589.382,18	2.137.251,30	9.496.924,72	10.396.048,97	559.157,19
Marajó	Salvaterra	20.183	20.981.266,98	742.537,03	652.542,52	22.154.923,15	1.965.909,92	8.307.909,67	11.693.169,56	187.934,00
Marajó	Santa Cruz do Arari	8.155	8.501.463,00	291.070,08	154.218,64	9.305.474,81	1.669.762,35	4.109.662,74	3.069.653,29	456.396,43
Marajó	São Sebastião da Boa Vista	22.904	26.680.396,10	840.611,54	551.894,96	27.500.214,64	3.938.706,77	7.693.493,23	14.833.084,92	1.034.929,72
Marajó	Soure	23.001	24.029.828,93	2.688.992,34	2.409.885,85	23.317.799,59	2.279.446,18	7.908.101,77	9.323.498,34	3.806.753,30
Marajó	Total	238.353	241.200.600,53	9.666.767,58	7.926.359,78	249.325.523,74	23.385.417,98	74.369.781,01	141.380.505,20	10.189.819,55
Metropolitana de Belém	Ananindeua	471.980	336.643.492,21	66.280.332,78	56.029.806,68	248.567.276,30	196.625.333,74	51.941.942,56	0,00	0,00
Metropolitana de Belém	Belém	1.393.399	1.707.517.127,00	565.041.199,00	455.188.984,00	1.119.164.128,00	340.561.104,00	325.217.254,00	432.274.120,00	21.111.650,00
Metropolitana de Belém	Benevides	51.651	41.847.553,06	4.280.497,13	3.797.819,30	42.530.828,95	11.227.689,87	14.113.768,19	16.867.855,89	321.515,00
Metropolitana de Belém	Bujaru	25.695	26.743.232,78	1.298.500,00	1.129.000,00	27.312.469,42	1.619.236,35	8.133.785,96	13.809.447,11	3.750.000,00
Metropolitana de Belém	Castanhal	173.149	163.857.844,64	23.598.673,30	17.974.169,28	155.786.183,18	27.098.555,14	50.789.193,77	73.603.434,27	4.295.000,00
Metropolitana de Belém	Marituba	108.246	106.027.439,74	14.072.219,76	4.715.002,74	98.442.344,37	14.245.250,78	20.746.464,97	60.061.920,45	3.388.708,17
Metropolitana de Belém	Santa Bárbara do Pará	17.141	16.069.446,05	566.817,83	442.837,22	17.387.271,76	2.733.493,84	6.914.101,35	7.359.496,74	380.179,83
Metropolitana de Belém	Santa Isabel do Pará	59.466	48.543.064,68	4.497.641,84	1.863.277,08	47.962.356,29	5.727.313,67	14.969.293,59	26.413.392,53	852.356,50
Metropolitana de Belém	Total	2.300.727	2.447.249.200,16	679.635.881,64	541.140.896,30	1.757.152.858,27	599.837.977,39	492.825.804,39	630.389.666,99	34.099.409,50
Nordeste Paraense	Abaetetuba	141.100	99.694.002,57	6.738.850,23	5.266.302,37	98.468.165,64	7.430.405,01	24.480.461,54	64.759.653,21	1.797.645,88
Nordeste Paraense	Acará	53.569	59.253.043,91	3.267.595,04	2.855.137,61	59.110.174,12	3.075.646,49	13.564.156,28	41.303.914,33	1.166.457,02
Nordeste Paraense	Augusto Corrêa	40.497	42.364.397,51	1.353.323,39	1.158.969,02	43.693.236,92	12.342.884,50	12.172.885,07	15.998.941,32	3.178.526,03
Nordeste Paraense	Baião	36.882	33.282.292,80	2.551.540,60	1.697.114,71	33.012.858,14	2.525.308,36	9.518.370,35	18.753.449,41	2.215.730,02
Nordeste Paraense	Bonito	13.630	11.372.703,46	247.043,15	225.946,31	12.480.514,88	1.711.579,83	5.451.138,77	4.719.596,28	598.200,00
Nordeste Paraense	Bragança	113.227	74.513.384,92	7.643.406,71	3.104.695,68	72.052.024,94	5.478.755,16	21.712.539,56	37.516.903,72	7.343.826,50
Nordeste Paraense	Capanema	63.639	60.697.252,74	10.200.412,62	8.323.269,84	55.407.333,75	9.509.183,05	16.520.333,10	26.726.256,06	2.651.561,54
Nordeste Paraense	Capitão Poço	51.893	36.900.339,85	1.073.151,74	800.352,62	39.254.479,30	3.156.583,58	14.905.603,02	20.463.942,70	728.350,00
Nordeste Paraense	Colares	11.381	17.164.479,00	1.632.246,00	1.429.135,00	17.188.824,00	2.119.182,00	6.292.374,00	6.446.200,00	2.331.068,00
Nordeste Paraense	Concórdia do Pará	28.216	35.662.421,82	1.641.806,29	795.662,79	35.906.197,42	2.232.112,05	8.155.477,97	21.817.876,21	3.700.731,19

Nordeste Paraense	Curuçá	34.294	32.779.196,06	1.808.510,33	1.127.584,78	33.430.176,85	2.884.899,37	10.838.479,25	17.082.681,01	2.624.117,22
Nordeste Paraense	Garrafão do Norte	25.034	34.401.169,39	1.054.134,41	918.875,50	35.519.173,48	2.243.475,66	9.479.188,58	23.006.489,24	790.020,00
Nordeste Paraense	Igarapé-Açu	35.887	26.811.322,77	1.630.278,87	1.268.412,16	27.745.532,92	2.870.111,33	10.862.732,61	12.645.404,49	1.367.284,49
Nordeste Paraense	Igarapé-Miri	58.077	57.435.367,32	1.669.312,46	1.390.878,60	59.185.151,52	3.248.237,52	14.739.688,91	39.984.775,44	1.212.449,65
Nordeste Paraense	Ipixuna do Pará	51.309	50.164.242,19	3.282.074,35	3.208.233,38	43.455.784,08	10.219.825,28	13.897.244,93	15.784.151,25	3.554.562,62
Nordeste Paraense	Limoeiro do Ajuru	25.021	28.725.780,27	1.717.455,72	368.119,89	29.141.927,01	1.736.233,77	9.482.735,24	16.393.352,03	1.529.605,97
Nordeste Paraense	Maracanã	28.376	30.735.781,44	1.664.964,26	818.646,91	31.240.516,61	2.010.190,84	9.489.829,99	19.271.873,33	468.622,45
Nordeste Paraense	Mocajuba	26.731	31.998.133,09	1.063.396,77	996.104,28	33.102.466,49	1.903.737,31	9.489.883,85	19.841.973,31	1.866.872,02
Nordeste Paraense	Moju	70.018	73.069.176,69	3.506.578,23	1.941.721,00	73.631.602,83	5.261.235,10	16.353.416,22	48.954.100,15	3.062.851,36
Nordeste Paraense	Nova Esperança do Piria	20.158	26.012.141,58	385.984,17	327.401,81	27.823.693,27	2.678.317,55	9.496.978,57	13.420.665,69	2.227.731,46
Nordeste Paraense	Nova Timboteua	13.670	12.975.835,49	204.722,81	179.182,12	14.132.357,95	1.977.486,46	5.451.192,70	6.521.453,95	182.224,84
Nordeste Paraense	Oeiras do Pará	28.595	34.880.291,71	4.007.961,66	2.886.991,34	33.060.676,83	2.219.130,30	9.320.866,33	19.879.099,51	1.641.580,69
Nordeste Paraense	Peixe-Boi	7.854	9.690.488,73	286.895,44	195.505,11	10.500.307,13	1.678.572,79	4.109.640,06	4.563.622,88	148.471,40
Nordeste Paraense	Salinópolis	37.421	34.475.450,89	5.480.135,64	4.494.632,38	31.848.918,52	2.859.633,38	12.208.358,61	15.203.024,63	1.577.901,90
Nordeste Paraense	Santa Maria do Pará	23.026	20.885.489,82	918.724,32	845.360,38	21.917.638,75	2.291.022,41	8.156.287,35	10.608.226,71	862.102,28
Nordeste Paraense	Santarém Novo	6.141	10.478.023,93	263.930,24	195.988,98	11.282.388,78	1.539.400,59	4.102.543,49	5.409.761,17	230.683,53
Nordeste Paraense	São Caetano de Odivelas	16.891	15.157.333,55	487.096,21	437.730,22	16.276.870,55	1.713.919,87	6.792.693,33	6.750.011,88	1.020.245,47
Nordeste Paraense	São Domingos do Capim	29.846	28.703.991,20	849.223,94	780.558,73	30.030.429,02	2.023.383,28	9.489.799,88	18.433.416,45	83.829,41
Nordeste Paraense	São João da Ponta	5.265	8.000.580,05	185.773,45	94.741,78	8.878.761,98	2.576.267,90	4.102.543,49	2.199.950,59	0,00
Nordeste Paraense	São João de Pirabas	20.647	22.224.625,13	952.028,59	409.030,79	23.188.581,42	2.053.662,56	8.148.275,46	12.179.890,65	806.752,75
Nordeste Paraense	Tailândia	79.297	67.975.029,19	3.448.142,82	3.275.236,73	69.653.720,12	9.135.839,17	17.879.504,01	36.138.715,36	6.499.661,58
Nordeste Paraense	Tomé-Açu	56.518	58.983.262,00	5.328.072,00	3.865.986,00	57.335.157,00	5.902.056,00	13.700.571,00	37.695.030,00	37.500,00
Nordeste Paraense	Tracuateua	27.455	27.008.243,14	448.745,69	381.207,27	28.731.715,02	2.862.838,99	9.489.831,15	15.415.560,32	963.484,56
Nordeste Paraense	Vigia	47.889	34.444.683,79	2.571.340,06	1.097.419,05	34.970.830,41	2.734.024,08	13.556.953,81	17.386.016,27	1.293.836,25
Nordeste Paraense	Viseu	56.716	62.820.916,24	2.098.371,25	1.870.749,34	64.010.050,87	2.643.573,99	14.876.774,76	42.178.416,61	4.311.285,51
Nordeste Paraense	Total	1.386.170	1.311.740.874,24	81.663.229,46	59.032.884,48	1.316.668.238,52	128.848.715,53	388.289.353,24	735.454.396,16	64.075.773,59
Sudeste Paraense	Abel Figueiredo	6.780	12.171.171,49	1.376.572,59	448.334,31	11.955.844,49	2.470.554,56	4.123.881,47	4.256.084,74	1.105.323,72
Sudeste Paraense	Água Azul do Norte	25.057	29.714.982,09	827.649,09	641.022,15	31.976.558,97	5.281.746,57	10.994.831,74	10.815.021,66	4.884.959,00

Sudeste Paraense	Bannach	3.431	10.051.031,21	365.626,87	338.104,58	10.869.906,95	2.133.240,50	4.128.364,47	3.307.737,72	1.300.564,26
Sudeste Paraense	Bom Jesus do Tocantins	15.298	17.487.518,43	2.102.638,20	1.288.935,87	17.114.096,05	2.311.476,13	6.812.766,79	7.989.853,13	0,00
Sudeste Paraense	Brejo Grande do Araguaia	7.317	13.085.144,27	830.154,11	774.417,79	13.382.674,73	1.829.117,95	4.116.786,74	4.946.167,84	2.490.602,20
Sudeste Paraense	Breu Branco	52.493	59.662.428,68	3.261.475,57	2.724.272,73	60.997.079,39	13.733.333,64	15.241.328,09	28.378.816,93	3.643.600,73
Sudeste Paraense	Canaã dos Carajás	26.716	85.737.639,66	23.445.911,14	21.641.002,05	69.358.138,68	43.012.565,92	10.746.775,61	15.598.797,15	0,00
Sudeste Paraense	Conceição do Araguaia	45.557	27.771.404,99	1.200.092,19	1.107.247,06	29.626.637,89	6.526.965,12	11.858.223,19	8.559.078,91	2.682.370,67
Sudeste Paraense	Cumaru do Norte	10.466	19.182.839,78	1.313.247,26	1.163.827,95	20.223.312,05	4.929.668,57	5.614.945,63	6.238.008,15	3.440.689,70
Sudeste Paraense	Dom Eliseu	51.319	53.198.007,74	8.676.141,57	5.670.096,29	48.074.826,32	6.328.159,26	12.371.913,57	24.226.650,30	5.148.103,19
Sudeste Paraense	Eldorado dos Carajás	31.786	33.809.928,77	1.174.770,62	793.247,23	35.180.161,06	3.810.687,88	9.582.222,53	19.376.353,09	2.410.897,56
Sudeste Paraense	Floresta do Araguaia	17.768	20.983.948,63	957.045,01	911.092,86	22.033.324,98	4.453.007,40	6.891.749,54	9.223.137,04	1.465.431,00
Sudeste Paraense	Itupiranga	51.220	50.225.058,97	3.857.676,41	2.406.561,88	49.336.086,32	7.199.748,01	11.881.681,18	26.881.427,69	3.373.229,44
Sudeste Paraense	Jacundá	51.360	58.353.158,45	1.992.366,22	1.217.281,97	60.176.077,28	13.765.735,70	14.373.686,59	25.862.382,49	6.174.272,47
Sudeste Paraense	Marabá	233.669	395.991.256,49	129.987.838,07	97.942.438,77	291.122.921,69	109.078.223,92	54.616.740,91	104.905.597,57	22.522.359,29
Sudeste Paraense	Nova Ipixuna	14.645	18.196.859,15	582.964,14	573.156,31	19.299.960,79	3.931.555,78	6.806.882,65	7.793.522,36	768.000,00
Sudeste Paraense	Ourilândia do Norte	27.359	79.464.939,61	40.416.996,38	38.704.982,25	35.749.216,07	3.926.426,45	8.235.672,02	14.432.245,03	9.154.872,57
Sudeste Paraense	Palestina do Pará	7.475	12.131.445,98	473.438,66	405.036,02	12.810.767,08	2.110.615,54	4.123.827,57	5.381.073,80	1.195.250,17
Sudeste Paraense	Paragominas	97.819	139.588.320,66	32.405.033,95	23.343.423,09	112.145.443,95	31.481.422,56	21.149.894,65	59.514.126,74	0,00
Sudeste Paraense	Parauapebas	153.908	477.787.083,36	80.793.229,77	71.775.561,32	429.784.989,74	289.361.479,94	56.475.197,79	70.191.997,06	13.756.314,95
Sudeste Paraense	Pau D'Arco	6.033	13.072.670,18	760.752,33	133.318,52	13.283.589,59	2.345.244,06	4.123.881,46	6.014.464,07	800.000,00
Sudeste Paraense	Piçarra	12.697	16.214.619,60	817.754,88	546.971,64	16.681.937,60	2.677.675,06	5.500.855,53	8.503.407,01	0,00
Sudeste Paraense	Redenção	75.556	69.838.327,46	6.475.961,08	5.037.391,11	68.989.308,42	14.605.418,41	16.658.918,96	37.528.203,40	196.767,65
Sudeste Paraense	Rio Maria	17.697	22.841.259,48	1.553.515,85	1.329.401,45	23.555.577,45	4.496.279,99	8.254.965,27	7.727.802,98	3.076.529,21
Sudeste Paraense	Rondon do Pará	46.964	46.639.901,54	8.422.425,55	2.880.927,46	41.556.271,10	5.656.285,30	13.663.697,46	20.554.202,53	1.682.085,81
Sudeste Paraense	Santa Maria das Barreiras	17.206	23.114.307,95	966.626,63	877.465,76	24.555.560,63	4.336.869,82	8.269.046,93	9.797.853,78	2.151.790,10
Sudeste Paraense	Santana do Araguaia	56.153	44.862.737,84	7.180.015,25	4.084.901,73	42.015.466,44	7.579.441,02	13.610.089,22	20.112.502,91	713.433,29
Sudeste Paraense	São Domingos do Araguaia	23.130	23.347.586,56	601.526,62	575.253,17	24.811.067,57	2.404.150,54	8.162.572,60	12.220.412,85	2.023.931,58
Sudeste Paraense	São Geraldo do Araguaia	25.587	31.789.768,12	914.338,80	865.714,63	33.319.510,77	3.470.629,87	9.553.900,07	17.897.152,70	2.397.828,13
Sudeste Paraense	São João do Araguaia	13.155	16.932.168,66	241.470,99	218.143,60	17.467.308,51	2.383.767,53	5.472.368,97	9.611.172,01	0,00

Sudeste Paraense	Sapucaia	5.047	11.101.345,07	111.729,99	111.729,99	12.232.086,70	2.446.126,18	4.145.219,45	4.298.807,17	1.341.933,90
Sudeste Paraense	Tucumã	33.690	41.766.515,21	7.128.131,82	5.607.533,14	35.522.586,13	6.785.098,10	9.381.513,00	19.097.250,23	258.724,80
Sudeste Paraense	Ulianópolis	43.341	30.859.794,92	2.472.311,44	2.238.403,06	31.426.278,07	7.754.037,26	11.016.169,74	12.126.380,83	529.690,24
Sudeste Paraense	Xinguara	40.573	57.646.784,52	2.748.898,18	2.289.093,45	57.693.760,98	10.906.883,77	12.563.577,13	23.057.053,13	11.166.246,95
Sudeste Paraense	Total	1.348.272	2.064.621.955,52	376.436.327,23	300.666.291,19	1.824.328.334,44	635.523.638,31	410.524.148,52	666.424.745,00	111.855.802,58
Sudoeste Paraense	Altamira	99.075	108.056.637,00	15.757.204,00	12.059.426,00	100.348.627,00	22.648.660,00	20.566.197,00	55.100.164,00	2.033.606,00
Sudoeste Paraense	Anapu	20.543	28.273.509,00	1.027.803,00	924.234,00	29.054.390,00	3.172.770,00	8.212.290,00	12.541.446,00	5.127.884,00
Sudoeste Paraense	Brasil Novo	15.690	22.137.694,00	2.152.208,00	1.372.298,00	21.892.471,00	2.433.953,00	8.172.222,00	9.817.529,00	1.468.767,00
Sudoeste Paraense	Itaituba	97.493	99.565.924,16	8.408.244,90	7.426.405,92	97.317.295,63	16.705.563,70	23.572.114,20	55.711.902,15	1.327.715,58
Sudoeste Paraense	Jacareacanga	14.103	29.484.737,56	765.179,21	640.469,28	31.994.054,41	5.177.128,24	12.329.133,38	12.166.393,58	2.321.399,21
Sudoeste Paraense	Medicilândia	27.328	28.944.080,27	885.413,69	665.451,89	30.215.971,95	3.233.042,91	8.205.517,93	13.896.348,42	4.881.062,69
Sudoeste Paraense	Novo Progresso	25.124	33.863.583,11	3.360.426,80	3.324.573,21	33.430.268,24	8.188.831,78	8.411.947,21	15.162.636,68	1.666.852,57
Sudoeste Paraense	Rurópolis	40.087	35.568.918,93	5.228.725,06	4.468.642,67	32.911.389,97	3.043.628,31	10.992.104,37	16.783.007,97	2.092.649,32
Sudoeste Paraense	Senador José Porfírio	13.045	18.086.281,00	937.103,00	848.366,00	18.884.788,00	2.699.403,00	6.838.039,00	8.681.025,00	666.321,00
Sudoeste Paraense	Trairão	16.875	18.990.237,64	1.285.789,06	1.061.444,31	19.789.231,15	2.736.317,34	8.216.202,64	8.136.931,07	699.780,10
Sudoeste Paraense	Uruará	44.789	46.884.333,36	3.234.356,83	2.595.533,66	47.071.405,12	5.686.760,25	15.022.057,40	22.117.705,15	4.244.882,32
Sudoeste Paraense	Vitória do Xingu	13.431	16.645.482,00	791.366,00	622.950,00	17.199.569,00	2.875.543,00	4.215.928,00	6.867.549,00	3.240.549,00
Sudoeste Paraense	Total	427.583	486.501.418,03	43.833.819,55	36.009.794,94	480.109.461,47	78.601.601,53	134.753.753,13	236.982.638,02	29.771.468,79
Total Geral		6.330.095	7.256.613.139,02	1.268.491.688,33	1.001.901.354,66	6.270.104.044,41	1.679.593.002,44	1.648.881.795,95	2.681.082.220,52	260.547.025,47

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA/STN (2013) e IBGE (2014).

APÊNDICE D –

TABELA DO TAMANHO POPULACIONAL E DAS RECEITAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DO PARÁ EM PREÇOS CORRENTES EM 2012

MESORREGIÕES	MUNICÍPIO	Pop.	Receita Disponível (RD)	Arrecadação Própria (AP)	Arrecadação Tributária	TRA	TRA 1	TRA 2	TRA 3	TRA 4
	94 Municípios com dados no Programa FINBRA do STN/MF.	Dados referentes a estimativas do SUS com base em dados do IBGE.	Receita Disponível ou Total = receitas correntes + receitas de capital + deduções de receitas correntes + receitas correntes intra-orçamentárias + receitas de capital intra-orçamentárias (2+152-208+218+219).	Receitas Correntes - Transferências Correntes	Rec Tributária + Rec Contribuição	Transferências Intergovernamentais = Transferências da União + Transferências dos Estados + Municípios + Transferências Multigovernamentais (70+89+104+108) + Transferência de Convênios.	Transferências compensatórias e devolutivas. Assim é composta por: Cota ITR + Cota IOF Ouro + Transferência Uni. Compensação Financeira (abatido o valor da cota petróleo) + Transf. Consórcios Públicos União + Outras Transf. União + Cota-parte ICMS+ Cota-parte IPVA+ Outras Part. Rec. Estad. + Transf. Estad. Comp. Fin. + Transf. Est. Consórcios Públicos + Outras Transf. Estado + Outras Transf. Mun. + Outras Transf. Multig.	Transferências redistributivas: Cota FPM + Fundo Especial do Petróleo (cota petróleo) + LC 87_96 ICMS + Cota-parte IPI Exportação (FEX) dos municípios.	transferências redistributivas seletivas: SUS União + FNAS + FNDE + Transf Est Saude Fundo + Transf Multigovernamentais FUNDEB + Transf Multigovernamentais FUNDEB Comp + cota parte CIDE + SUS Municípios.	Transferências de Convênios = Transferências de Convênios da União, Estados, Distrito Federal e Município (116+123+127+131+132).
Baixo Amazonas	Alenquer	53.369	81.799.912,66	2.182.466,37	1.722.147,76	84.169.780,00	7.526.452,73	18.412.733,49	57.476.442,07	754.151,71
Baixo Amazonas	Almeirim	33.563	71.256.678,21	14.396.137,07	14.331.921,01	63.003.608,01	18.613.811,01	14.069.884,09	30.250.554,58	69.358,33
Baixo Amazonas	Curuá	12.712	21.087.158,67	214.576,50	130.297,04	22.510.485,89	13.138.613,74	6.708.387,93	2.413.484,22	250.000,00
Baixo Amazonas	Juruti	49.486	86.718.603,71	12.445.846,92	12.044.246,13	79.495.131,34	17.562.881,92	16.998.377,72	44.342.198,41	591.673,29
Baixo Amazonas	Oriximiná	64.978	152.030.583,10	36.109.031,97	25.420.950,28	126.766.493,32	60.355.584,40	21.189.729,47	41.652.256,93	3.568.922,52
Baixo Amazonas	Prainha	29.325	51.623.075,47	1.781.850,96	1.634.017,00	51.841.959,83	4.209.096,98	11.893.341,30	33.257.199,41	2.482.322,14
Baixo Amazonas	Santarém	284.401	383.122.414,88	51.875.781,44	39.695.985,17	322.759.456,89	47.567.935,28	61.866.800,01	211.358.100,32	1.966.621,28
Baixo Amazonas	Terra Santa	17.305	30.148.582,08	2.075.742,02	1.976.721,59	29.925.111,37	6.395.733,33	10.018.497,06	13.142.531,53	368.349,45
Baixo Amazonas	Total	545.139	877.787.008,78	121.081.433,25	96.956.285,98	780.472.026,65	175.370.109,39	161.157.751,07	433.892.767,47	10.051.398,72
Marajó	Afuá	35.879	61.399.143,20	3.236.938,13	2.514.603,02	61.322.495,06	3.393.043,22	13.794.324,96	42.795.471,88	1.339.655,00
Marajó	Breves	94.779	148.133.928,30	7.254.352,48	5.112.114,61	142.037.879,01	15.279.826,68	25.201.969,11	101.157.844,65	398.238,57
Marajó	Cachoeira do Arari	21.147	24.865.295,56	431.628,28	389.241,87	26.765.419,01	2.264.789,70	10.018.857,33	14.381.771,98	100.000,00

Marajó	Melgaço	25.374	40.128.679,35	1.312.963,44	1.017.343,23	38.208.962,54	3.196.922,32	11.686.777,11	22.469.515,51	855.747,60
Marajó	Portel	54.306	90.559.331,65	7.061.755,20	5.809.973,33	88.357.011,36	9.890.952,21	18.476.412,88	58.839.215,19	1.150.431,08
Marajó	Santa Cruz do Arari	8.593	10.863.372,80	164.704,09	38.706,93	12.085.457,99	2.218.432,81	5.044.980,48	3.774.677,92	1.047.366,78
Marajó	Soure	23.461	30.014.956,47	1.497.682,07	977.192,13	30.502.496,47	3.409.426,94	10.045.446,74	14.221.105,25	2.826.517,54
Marajó	Total	263.539	405.964.707,33	20.960.023,69	15.859.175,12	399.279.721,44	39.653.393,88	94.268.768,61	257.639.602,38	7.717.956,57
Metropolitana de Belém	Ananindeua	483.821	458.877.914,64	101.973.676,79	80.645.678,21	320.550.067,36	272.021.730,47	48.528.336,89	0,00	0,00
Metropolitana de Belém	Barcarena	105.385	218.477.616,63	46.985.667,88	38.349.217,16	193.439.354,62	87.932.667,78	30.547.298,16	74.204.572,38	754.816,30
Metropolitana de Belém	Belém	1.410.430	2.077.842.696,00	731.257.577,00	611.799.641,00	1.342.976.808,00	431.655.472,00	422.074.577,00	487.471.861,00	1.774.898,00
Metropolitana de Belém	Benevides	54.083	69.204.863,23	3.939.395,02	3.623.587,12	66.364.344,42	4.541.023,21	13.399.141,85	46.107.922,89	2.316.256,47
Metropolitana de Belém	Bujaru	26.400	34.285.844,89	291.766,95	206.427,83	36.712.506,73	2.859.543,74	11.677.991,55	20.791.119,73	1.383.851,71
Metropolitana de Belém	Santa Bárbara do Pará	18.012	23.250.176,69	894.103,16	550.388,72	24.622.885,83	3.105.457,44	10.045.078,85	10.291.591,93	1.180.757,61
Metropolitana de Belém	Santa Isabel do Pará	61.919	69.836.888,31	6.356.264,48	2.592.661,95	68.429.003,49	8.066.113,18	18.500.706,53	41.002.374,52	859.809,26
Metropolitana de Belém	Total	2.160.050	2.951.776.000,39	891.698.451,28	737.767.601,99	2.053.094.970,45	810.182.007,82	554.773.130,83	679.869.442,45	8.270.389,35
Nordeste Paraense	Abaetetuba	144.415	169.344.281,70	16.241.603,47	13.159.100,50	166.273.328,43	10.266.599,65	59.698.006,60	91.089.198,74	5.219.523,44
Nordeste Paraense	Acará	53.787	90.399.319,10	5.770.752,93	4.940.343,77	88.871.927,59	4.007.519,89	18.342.197,92	59.806.646,65	6.715.563,13
Nordeste Paraense	Augusto Corrêa	41.628	60.345.130,29	2.058.772,65	1.834.434,09	61.666.180,48	2.821.836,50	14.988.069,43	39.074.053,13	4.782.221,42
Nordeste Paraense	Baião	39.263	49.932.856,56	1.392.648,83	943.461,28	52.030.963,38	3.537.529,04	15.015.747,28	29.434.738,49	4.042.948,57
Nordeste Paraense	Bragança	116.164	100.427.590,62	10.103.234,28	5.763.342,42	96.864.430,89	7.638.381,41	26.727.682,65	57.959.545,60	4.538.821,23
Nordeste Paraense	Cachoeira do Piriá	28.153	29.482.134,81	786.041,22	450.294,42	31.313.944,53	3.246.880,76	11.713.162,41	16.353.901,36	0,00
Nordeste Paraense	Capitão Poço	52.214	58.653.362,93	2.869.635,90	2.512.164,95	60.257.385,57	4.451.358,35	19.087.048,01	35.040.694,21	1.678.285,00
Nordeste Paraense	Concórdia do Pará	29.313	55.264.761,10	3.763.859,07	2.390.100,66	54.268.999,26	2.894.622,15	11.686.777,15	36.222.181,03	3.465.418,93
Nordeste Paraense	Igarapé-Açu	36.414	38.801.423,29	2.998.696,52	1.880.071,41	38.103.293,33	3.589.072,24	13.363.873,97	19.637.918,05	1.512.429,07
Nordeste Paraense	Igarapé-Miri	58.904	80.702.906,21	2.863.591,45	2.474.444,86	82.008.172,36	3.542.461,09	18.324.770,36	57.949.560,64	2.191.380,27
Nordeste Paraense	Limoeiro do Ajuru	25.846	39.299.034,73	1.356.025,16	466.679,87	40.228.870,98	2.543.860,73	11.677.960,15	23.688.930,91	2.318.119,19
Nordeste Paraense	Mãe do Rio	28.290	46.184.923,20	1.806.661,26	1.529.120,35	47.393.235,61	6.134.869,77	11.729.483,43	28.201.414,95	1.327.467,46
Nordeste Paraense	Mocajuba	27.666	42.843.716,58	457.523,04	393.377,27	45.637.668,79	2.803.021,92	11.678.007,61	31.156.639,26	0,00
Nordeste Paraense	Moju	72.597	106.571.245,81	5.385.932,12	4.935.007,69	106.644.821,61	6.926.662,79	21.775.875,18	70.287.851,53	7.654.432,11
Nordeste Paraense	Nova Timboteua	14.012	19.758.328,54	282.390,46	233.154,69	21.540.856,97	2.512.943,78	8.367.785,44	10.179.779,21	480.348,54

Nordeste Paraense	Ourém	16.601	25.415.072,18	1.067.039,95	715.011,77	26.423.892,22	2.568.289,29	8.356.215,17	12.020.066,13	3.479.321,63
Nordeste Paraense	Peixe-Boi	7.869	14.639.973,88	458.793,57	397.022,50	15.569.911,12	2.395.413,26	4.985.751,64	6.249.449,70	1.939.296,52
Nordeste Paraense	Primavera	10.352	17.759.581,34	804.057,00	565.534,33	18.540.873,10	2.261.037,17	6.706.700,53	7.504.637,18	2.068.498,22
Nordeste Paraense	Santa Maria do Pará	23.355	26.654.814,14	1.066.674,76	931.283,16	28.025.035,36	3.348.874,31	10.044.947,95	14.003.567,44	627.645,66
Nordeste Paraense	Santarém Novo	6.248	12.783.625,66	289.821,60	216.833,67	13.744.678,77	1.624.802,75	4.927.019,67	6.903.441,34	289.415,01
Nordeste Paraense	São Caetano de Odivelas	17.087	23.241.686,94	638.273,80	541.662,09	24.929.976,71	2.400.270,27	10.005.195,21	10.664.280,30	1.860.230,93
Nordeste Paraense	São Francisco do Pará	15.184	19.993.827,95	1.035.511,68	865.469,88	20.897.779,02	2.036.318,67	8.170.817,66	10.477.495,87	213.146,82
Nordeste Paraense	São João da Ponta	5.451	11.987.557,24	641.091,63	67.777,23	12.818.754,20	2.060.528,02	5.671.095,45	4.801.235,16	285.895,57
Nordeste Paraense	São João de Pirabas	21.125	33.653.891,32	523.257,30	367.911,91	33.505.405,52	2.547.146,94	10.102.895,56	19.174.375,52	1.680.987,50
Nordeste Paraense	Tailândia	85.468	101.058.422,89	4.744.321,81	3.895.841,81	97.739.073,69	33.545.103,63	23.770.141,89	35.568.373,66	4.855.454,51
Nordeste Paraense	Tomé-Açu	57.914	93.103.900,88	9.587.998,65	8.080.154,47	88.419.225,29	7.246.146,75	18.465.700,58	60.558.572,03	2.148.805,93
Nordeste Paraense	Tracuateua	28.167	38.860.207,65	798.689,10	726.663,99	40.780.711,84	2.634.105,11	11.677.667,16	25.694.045,12	774.894,45
Nordeste Paraense	Vigia	49.054	45.058.398,27	1.876.370,58	1.769.454,57	47.139.986,10	4.148.831,03	16.696.108,10	25.813.372,62	481.674,35
Nordeste Paraense	Viseu	57.566	92.011.376,27	2.785.883,49	2.491.529,35	93.336.982,73	3.476.405,32	18.308.553,07	60.307.967,94	11.244.056,40
Nordeste Paraense	Total	1.170.107	1.544.233.352,08	84.455.153,28	65.537.248,96	1.554.976.365,45	139.210.892,59	432.065.257,23	905.823.933,77	77.876.281,86
Sudeste Paraense	Abel Figueiredo	6.905	14.583.170,68	638.794,14	440.997,14	15.417.021,38	2.805.495,21	5.020.216,18	6.614.815,97	976.494,02
Sudeste Paraense	Água Azul do Norte	25.506	35.687.002,28	1.057.755,74	990.625,58	38.125.310,75	6.519.700,18	11.845.547,57	14.889.144,96	4.870.918,04
Sudeste Paraense	Bannach	3.379	12.645.279,28	274.341,45	263.008,61	13.878.116,35	2.811.095,94	5.077.616,77	4.360.181,54	1.629.222,10
Sudeste Paraense	Bom Jesus do Tocantins	15.629	25.762.394,58	2.207.219,50	1.687.372,59	25.743.524,59	3.339.716,00	8.415.377,53	13.498.145,67	490.285,39
Sudeste Paraense	Breu Branco	55.521	81.929.601,77	4.751.400,53	4.429.749,80	78.135.700,80	15.041.540,73	18.633.484,26	41.551.879,22	2.908.796,59
Sudeste Paraense	Canaã dos Carajás	29.101	133.525.882,39	46.457.500,83	45.933.502,84	96.382.986,09	59.131.650,07	13.157.420,14	23.994.743,11	99.172,77
Sudeste Paraense	Conceição do Araguaia	45.885	54.611.431,67	3.080.669,61	2.854.263,07	56.180.249,69	7.540.081,12	16.832.557,36	27.466.200,77	4.341.410,44
Sudeste Paraense	Cumaru do Norte	11.144	24.428.518,21	1.270.351,01	851.863,01	25.677.968,54	6.367.382,55	6.894.266,48	9.210.280,93	3.206.038,58
Sudeste Paraense	Curionópolis	18.108	52.759.512,33	13.338.708,13	8.472.852,82	33.042.371,53	4.602.168,81	10.089.413,90	18.350.788,82	0,00
Sudeste Paraense	Dom Eliseu	53.100	84.469.420,18	12.505.665,18	8.466.337,89	76.908.846,79	7.449.132,44	18.483.530,77	38.344.644,93	12.631.538,65
Sudeste Paraense	Eldorado dos Carajás	32.115	56.608.718,43	1.490.131,97	1.324.003,16	58.700.573,48	9.760.346,38	13.384.671,20	28.102.624,56	7.452.931,34
Sudeste Paraense	Floresta do Araguaia	18.295	34.043.583,93	1.535.970,25	1.392.396,82	35.621.260,81	8.325.615,43	10.127.004,90	14.940.600,81	2.228.039,67
Sudeste Paraense	Itupiranga	51.457	68.657.071,86	2.896.586,15	2.690.252,72	70.313.027,35	8.992.859,81	18.403.851,08	38.512.385,82	4.403.930,64

Sudeste Paraense	Jacundá	52.993	79.974.285,91	1.953.093,35	1.327.322,70	79.940.385,33	13.812.247,81	18.418.730,49	40.370.309,98	7.339.097,05
Sudeste Paraense	Marabá	243.583	465.312.553,89	148.913.389,42	118.271.462,32	347.130.753,05	111.215.040,16	65.660.877,10	156.605.453,79	13.649.382,00
Sudeste Paraense	Nova Ipixuna	15.065	28.792.300,52	844.522,96	771.864,51	29.972.014,00	5.609.528,83	8.385.484,92	12.409.216,22	3.567.784,03
Sudeste Paraense	Novo Repartimento	65.106	118.498.527,71	4.433.863,42	3.988.860,65	116.013.201,60	38.579.942,76	20.186.424,07	54.056.977,02	3.189.857,75
Sudeste Paraense	Ouriândia do Norte	28.551	84.991.642,92	34.343.085,39	32.688.742,26	52.102.823,30	6.321.952,74	11.818.900,32	22.175.696,35	11.786.273,89
Sudeste Paraense	Paragominas	101.046	208.538.726,94	49.207.097,27	27.782.828,89	165.465.222,17	51.172.045,59	26.156.792,00	88.054.384,58	82.000,00
Sudeste Paraense	Parauapebas	166.342	905.537.408,45	204.072.486,42	183.310.901,47	773.577.987,61	582.150.310,19	75.047.399,93	113.419.172,54	2.961.104,95
Sudeste Paraense	Pau D'Arco	5.869	18.234.024,27	309.043,18	236.388,49	19.392.723,08	2.808.869,37	5.075.375,71	7.950.501,66	3.557.976,34
Sudeste Paraense	Piçarra	12.701	25.050.020,38	2.572.094,53	2.373.154,68	24.556.569,92	4.336.560,51	6.796.426,50	12.103.895,09	1.319.687,82
Sudeste Paraense	Redenção	77.415	104.008.253,81	18.238.070,98	11.142.687,10	93.418.973,16	33.403.628,09	22.119.670,59	35.443.181,00	2.452.493,48
Sudeste Paraense	Rio Maria	17.728	30.201.282,61	2.160.789,91	2.030.666,82	28.043.072,54	5.892.294,57	10.164.361,79	11.652.411,18	334.005,00
Sudeste Paraense	Rondon do Pará	48.036	65.698.732,69	9.847.853,15	3.763.743,22	60.487.691,99	7.459.886,84	16.825.261,95	30.490.971,17	5.711.572,03
Sudeste Paraense	Santa Maria das Barreiras	18.150	38.965.692,30	4.226.388,67	4.050.068,13	37.769.382,84	5.687.591,09	10.168.453,61	15.832.523,38	6.080.814,76
Sudeste Paraense	Santana do Araguaia	59.919	56.734.901,02	1.943.384,33	1.719.537,36	59.973.931,09	9.431.979,39	18.553.738,99	30.935.686,91	1.052.525,80
Sudeste Paraense	São Félix do Xingu	99.905	108.659.592,81	8.428.771,61	7.947.485,81	104.723.688,74	19.572.492,74	25.543.941,96	50.639.094,68	8.968.159,36
Sudeste Paraense	São João do Araguaia	13.293	22.696.910,67	167.322,74	86.069,58	23.595.400,39	3.380.769,30	6.688.826,89	13.525.804,20	0,00
Sudeste Paraense	Sapucaia	5.236	13.290.475,63	169.985,17	165.984,82	14.721.697,35	3.356.761,99	5.101.892,00	5.772.968,36	490.075,00
Sudeste Paraense	Tucumã	34.956	68.691.399,47	12.861.685,13	8.795.087,79	59.795.884,86	9.206.159,81	13.585.025,13	29.566.662,42	7.438.037,50
Sudeste Paraense	Tucuruí	100.651	228.495.109,67	13.047.753,87	12.382.780,11	230.547.594,30	103.374.262,38	28.954.185,54	86.469.384,81	11.749.761,57
Sudeste Paraense	Ulianópolis	46.979	51.099.121,70	3.674.722,51	3.261.046,75	52.034.266,01	8.546.973,63	16.842.161,07	25.553.178,41	1.091.952,90
Sudeste Paraense	Xinguara	41.382	63.936.014,16	3.724.327,17	3.394.325,42	63.002.289,62	14.948.865,53	15.437.733,58	32.293.329,62	322.360,89
Sudeste Paraense	Total	1.621.051	3.467.118.565,12	616.644.825,67	509.288.234,93	3.060.392.511,10	1.182.954.947,99	583.896.622,28	1.155.157.240,48	138.383.700,35
Sudoeste Paraense	Anapu	22.225	48.204.469,17	5.328.317,52	5.195.128,58	45.194.771,61	4.328.762,10	10.166.587,58	17.833.399,22	12.866.022,71
Sudoeste Paraense	Brasil Novo	17.960	48.204.469,17	5.328.317,52	5.195.128,58	45.194.771,61	4.328.762,10	10.166.587,58	17.833.399,22	12.866.022,71
Sudoeste Paraense	Itaituba	97.908	152.533.590,08	15.154.968,52	14.054.112,46	145.704.475,05	22.008.595,93	25.619.757,94	90.039.206,33	8.036.914,85
Sudoeste Paraense	Jacareacanga	41.487	52.812.679,79	17.317.577,84	17.109.301,58	39.023.595,93	6.588.998,90	12.347.455,99	18.579.026,65	1.508.114,39
Sudoeste Paraense	Medicilândia	28.227	41.072.766,89	1.978.473,54	1.692.063,88	42.283.842,83	5.104.068,50	11.783.567,14	23.532.396,43	1.863.810,76
Sudoeste Paraense	Novo Progresso	25.151	46.884.580,29	4.639.658,46	4.558.003,70	45.954.809,78	12.342.144,32	11.960.102,34	21.480.038,59	172.524,53

Sudoeste Paraense	Pacajá	41.654	55.743.635,55	4.633.705,29	4.468.366,94	55.081.286,56	5.882.378,36	15.120.258,87	32.419.739,29	1.658.910,04
Sudoeste Paraense	Trairão	17.303	26.619.292,07	1.761.532,56	1.519.272,09	27.492.969,07	3.651.211,20	10.082.796,27	11.954.864,19	1.804.097,41
Sudoeste Paraense	Uruará	44.727	58.341.052,73	1.967.285,02	1.651.477,12	60.921.220,19	7.429.705,22	17.009.694,33	32.893.983,32	3.587.837,32
Sudoeste Paraense	Total	336.642	530.416.535,74	58.109.836,27	55.442.854,93	506.851.742,63	71.664.626,63	124.256.808,04	266.566.053,24	44.364.254,72
Total Geral		6.096.528	9.777.296.169,44	1.792.949.723,44	1.480.851.401,91	8.355.067.337,72	2.419.035.978,30	1.950.418.338,06	3.698.949.039,79	286.663.981,57

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do FINBRA/STN (2013) e IBGE (2014).