

FINANÇAS DE MUNICÍPIOS:

Análise da Dependência das Transferências da União (Estados) nos fundos municipais

Wallace Moacir Paiva Lima¹

RESUMO

Esse estudo procura ilustrar a dependência dos municípios em relação a receitas oriundas das transferências da União e dos Estados para viabilizar suas políticas públicas. Para o estudo, emprega-se análise de 15 municípios, escolhidos no Estado do Piauí, a justificativa para essa escolha se deu pelo Estado ter mais de 43% da população vivendo em situação de pobreza no estado, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad). Para realização dessa pesquisa além de uma revisão de literatura realizou-se levantamentos de dados das principais receitas compartilhadas entre União, Estados e Municípios, e receitas competência municipal. A participação de cada uma delas no volume arrecadado nos 15 maiores municípios do Piauí foi avaliada. Além disso, o estudo ainda traz dados sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEB) e do sistema único de Saúde (SUS). Acredita-se que tais programas além de relevantes para a Área social, afetando condições de vida de grande parcela das populações carentes, ainda somam volumes de recursos importantes para os municípios. Concluiu-se que os 15 maiores municípios do Estado do Piauí possuem alta dependência dos repasses da União. Verificou-se, ainda, que as cidades mais pobres, recebem menos repasses dos governos, sejam eles estadual ou federal.

Palavras-chave: Receitas. Repasses Federais. Pobreza.

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, sob a forma Federal, tem como incumbência primordial a busca do bem comum. Para tanto, o constituinte previu como pessoas constitucionais integrantes do pacto federativo a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, dotando-os de capacidade política para atender à finalidade precípua do Estado. Nesse contexto, verifica-se arranjo político administrativo, com ações devendo ser realizadas em conjunto e de forma sistematizada, a partir da opção por um modelo federativo de Estado, caracterizado pela cooperação e necessidade de coordenação.

¹ Mini currículo

A expressão Federação origina-se do latim foedus, foederis, significando aliança, pacto, sendo utilizada no campo político para designar a união de Estados até então independentes, dando origem ao denominado Estado Federal (CORALLO, 2011). As primeiras experiências federalistas são verificadas na Antiguidade, mais precisamente no século XIII a. C., com os judeus, e as Tribos de Israel; no século V a. C., com os gregos e as Ligas entre e as cidades-estados; no início da era cristã, com o Império Romano; e nas ligas de cidades-estados feudais durante os séculos XII a XVII, dentre outros momentos de evolução da civilização (CORALLO, 2011). Este modelo de Estado, mas recentemente ressurgiu em contraposição à centralização na união, vez que permite a manutenção das autonomias locais bem como, das características socioculturais de cada Estado integrante desta forma de associação de Estados independentes.

O Brasil é uma Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, todos com competências definidas no texto da Constituição e, conjuntamente, responsáveis pela efetivação dos direitos fundamentais (CORRALO, 2014). O Município, erigido à condição de ente federado, é a célula estatal que mais próximo se encontra dos anseios e reivindicações da população e que possui a árdua tarefa de executar políticas sociais básicas nas áreas da saúde, educação, assistência social e meio ambiente (CORRALO, 2014).

No entanto, os municípios são muitas vezes caracterizados, no cenário da gestão pública municipal, como entes que precisam de melhorias para uma gestão pública adequada às suas responsabilidades, com o seu aprimoramento por meio de capacitação constante dos gestores e do respeito a diversos princípios e mecanismos legais, tendo em vista que grande parte dos municípios, sobretudo os pobres, dependem de verba da federação e dos Estados para se manter. Vale ressaltar que esse cenário comportamental, técnico-operacional e financeiro, na maioria das vezes, tem uma abordagem de “Governo” em detrimento das necessidades e prioridades de “Estado”. Assim sendo, torna-se necessário um rigoroso controle das contas e transparência das informações, face às exigências legais.

As mudanças introduzidas pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) trazem no seu bojo a necessidade de adequação de todos os procedimentos contábeis, o que pode ser visto como uma grande oportunidade de se aprimorar a gestão.

Na ótica atual de (re) territorialização do poder, o espaço local tem assumido papel de centralidade na condição de lócus privilegiado de aproximação da sociedade no processo de construção e acompanhamento das políticas públicas. Tanto em função do pertencimento, da

possibilidade de desburocratização, quanto pela tendência contemporânea de valorização das esferas mais próximas da população, o fortalecimento do Município constitui-se em importante e adequada tendência.

Para tanto, mostra-se fundamental a análise de um referencial teórico que sustente um poder local que compatibilize a concretização de um espaço institucional de competências, ao mesmo tempo em que viabilize uma nova e qualificada relação entre os institutos estatais municipais a sociedade. É neste sentido que se busca o princípio da subsidiariedade - nas suas diferentes dimensões - como fator capaz de alicerçar um efetivo poder local relacional.

Com efeito, o princípio da subsidiariedade, que consegue maior repercussão a partir do direito comunitário europeu e, por decorrência, no plano administrativo interno dos Países que compõem aquela Comunidade, assume tanto uma dimensão comunitária quanto uma perspectiva administrativa interna. Nesta, é necessário o fortalecimento das competências locais com a correspondente autonomia financeira e na ótica horizontal se destacam os pressupostos teóricos de uma democracia administrativa local, alicerçada numa apropriação dos mecanismos institucionais locais pela sociedade (HERMANY, 2012).

Diante do exposto o objeto dessa pesquisa e sua respectiva delimitação são as finanças municipais e a capacidade que este ente tem de financiar suas políticas públicas por meio de sua receita. Pergunta-se: os municípios são dependentes das transferências da União e dos Estados para viabilizar suas políticas?

Para responder a essa questão o presente estudo verifica os repasses aos 15 maiores municípios do Estado do Piauí para os anos de 2013, 2016 e 2018. Por meio desses dados procura-se verificar as participações relativas de cada receita na receita total dos municípios e seu comportamento ao longo do tempo. Ressalta-se que os anos escolhidos são marcados por uma crise econômica iniciado em 2014, não havendo dados mais recentes.

Além de levantar dados respectivos às transferências de receitas previstas no pacto federativo constitucional, o estudo ainda apresenta dados das transferências do FUNDEB e do SUS.

Tais programas têm profunda relevância na área social, pois têm como alvo as condições de vida de grande parcela das populações carentes, que requerem uma participação mais efetiva do Estado (SANTOS, 2003). Além disso, esses repasses representam volumes importantes de recursos para os municípios.

METODOLOGIA

Para realização dessa pesquisa utiliza-se além de uma revisão de literatura sobre o assunto, uma pesquisa de dados para colher as seguintes informações dos municípios selecionados: FPM dos municípios; PAC Federativo; ITR (Imposto Territorial Rural); ICMS (Imposto de circulação de mercadoria e serviços); Transferências Constitucionais e IPVA. Além disso, serão analisados os impostos arrecadados pelo município: IR, IRRF dos funcionários, IPTU e ISS, por fim, os dados de transferência do FUNDEB e do SUS.

Também foram selecionados dados dos municípios, tais como: População, localização, IDH e PIB para indicar, público e fornecedores, o perfil do município.

Os dados em questão foram retirados do Sistema de Informação Contábeis e Fiscal do Setor Público (SICOFI), sob a responsabilidade de Secretaria do Tesouro Nacional. As receitas utilizadas foram: Fundo de Participação dos Municípios Imposto Territorial Rural (ITR), Impostos sobre Circulação de Mercadoria e Serviço (ICMS); Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Impostos Sobre Produtos Industrializados (IPI). Esses representando os repasses entre entes previstos na Constituição Federal de 1988.

Além disso, Imposto sobre a Predial e Territorial Urbano (IPTU), Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e a parcela do Imposto de Renda Retido na Fonte Retida pelos Municípios. Esses, Tributos sob a responsabilidade do fisco municipal. Por fim, como já citado. Transferência do FUNDEB e do SUS, que representam recursos de fundos compartilhados entre União, Estados e Municípios para políticas de educação e saúde.

RESULTADOS

Esse estudo utiliza cidades do Estado do Piauí que é o décimo Estado brasileiro em extensão territorial e o terceiro maior nordestino, com população estimada em 3.264.531 habitantes, ocupando a 24a posição no IDH (0,673), segundo o IBGE. Dos seus 224 municípios apenas dois, tem IDH alto, isto é, superior a 0,7 (a capital, Teresina e Floriano).

Tabela 1. Estatística Estado do Piauí

População estimada [2018]	3.264.531 pessoas
População no último censo [2010]	3.118.360 pessoas
Densidade demográfica [2010]	12,40 hab/km ²
Total de veículos [2018]	1.196.192 veículos

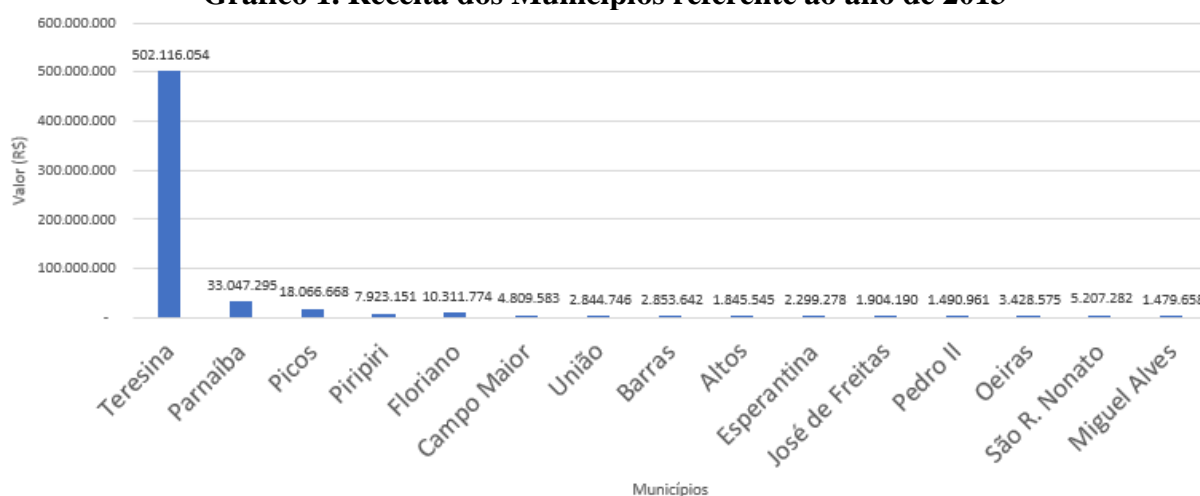
Fonte: IBGE (2021).

Dez cidades concentram 44% da população do Piauí, segundo o IBGE, que divulgou as estimativas populacionais para 2016 na semana passada. De acordo com o órgão, os dez maiores municípios possuem juntos 1.410.654 habitantes, enquanto o Estado todo possui 3.212.180. Teresina lidera, com 847 mil habitantes.

Ela vem seguida por Parnaíba (150 mil), Picos, Piripiri, Floriano, Barras, Campo Maior, União, Altos e Esperantina. Segundo o IBGE, dos 224 municípios, 47 perderam população entre 2015 e 2016.

Através do gráfico 1 é possível notar que, em média, os municípios piauienses contemplados na pesquisa apresentam um nível de dependência da cota do FPM na ordem de 46,28% do total de Receitas Correntes municipais no período da amostra, porém, deve-se relativizar este resultado pelo fato de haver uma dispersão importante entre os valores máximo e mínimo, sendo esta variação de 18,50% (Picos/PI,2016) a 83,11% (Patos/PI, 2016). Sobre a moda, pode-se observar que é corriqueira a dependência do FPM numa proporção de 61,11%.

Gráfico 1. Receita dos Municípios referente ao ano de 2013

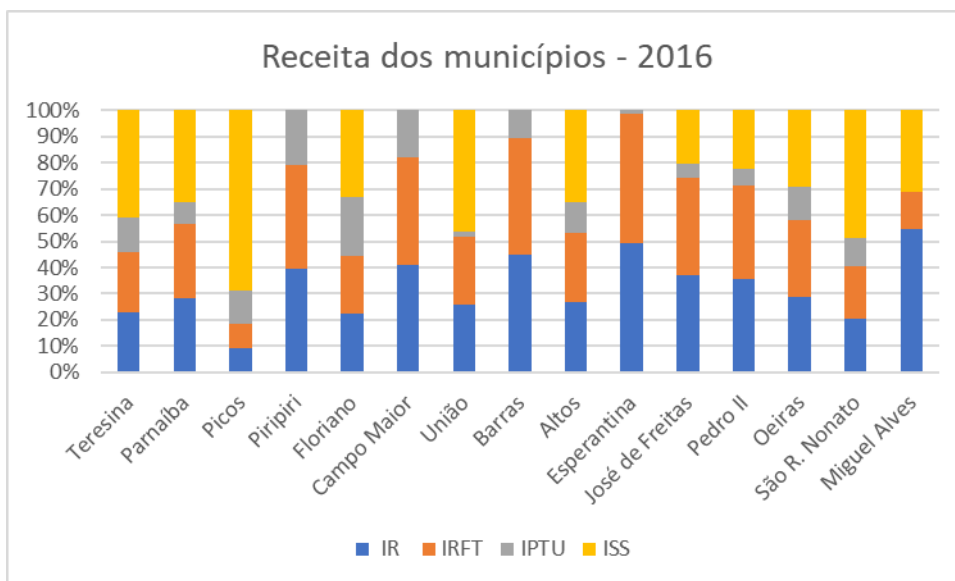


Fonte: Finbra/STN, Elaboração própria

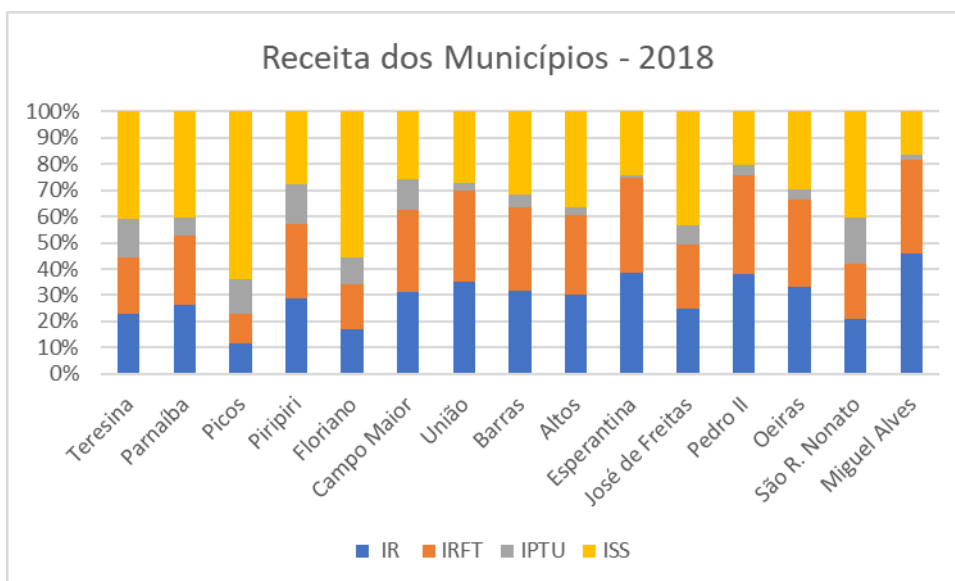
No ano de 2013 a cidade de Teresina obteve a maior receita oriundas de IR, IRFT, IPTU e ISS do Estado, dentre as cidades analisadas, totalizando um montante de R\$ 502.116.054. A discrepância da receita da capital com as demais cidades é facilmente notada pela análise do gráfico a seguir, como é possível observar, a segunda cidade com maior receita é Parnaíba (R\$ 33.047.295), seguida por Picos (R\$ 18.066.668) e Floriano (R\$ 10.311.774).

Tanto no ano de 2016 (ver gráfico 2) como no ano de 2018 (ver gráfico 3) não há diferenças significativas na distribuição das receitas dos municípios, ou seja, Teresina, Parnaíba e Floriano continuam sendo as maiores receitas do Estado, porém, importante destacar que a origem dos recursos não são iguais. Em Teresina, por exemplo, o ISS é a principal fonte de receita, o mesmo ocorre em Floriano e em União, no entanto, em Parnaíba o ISS é menor e se assemelha a arrecadação do IR e IRFT, algumas cidades não tem receita sobre serviços é o caso de Piriipiri, Campo Maior e Esperantina.

Gráfico 2 – Receita dos Municípios: 2016



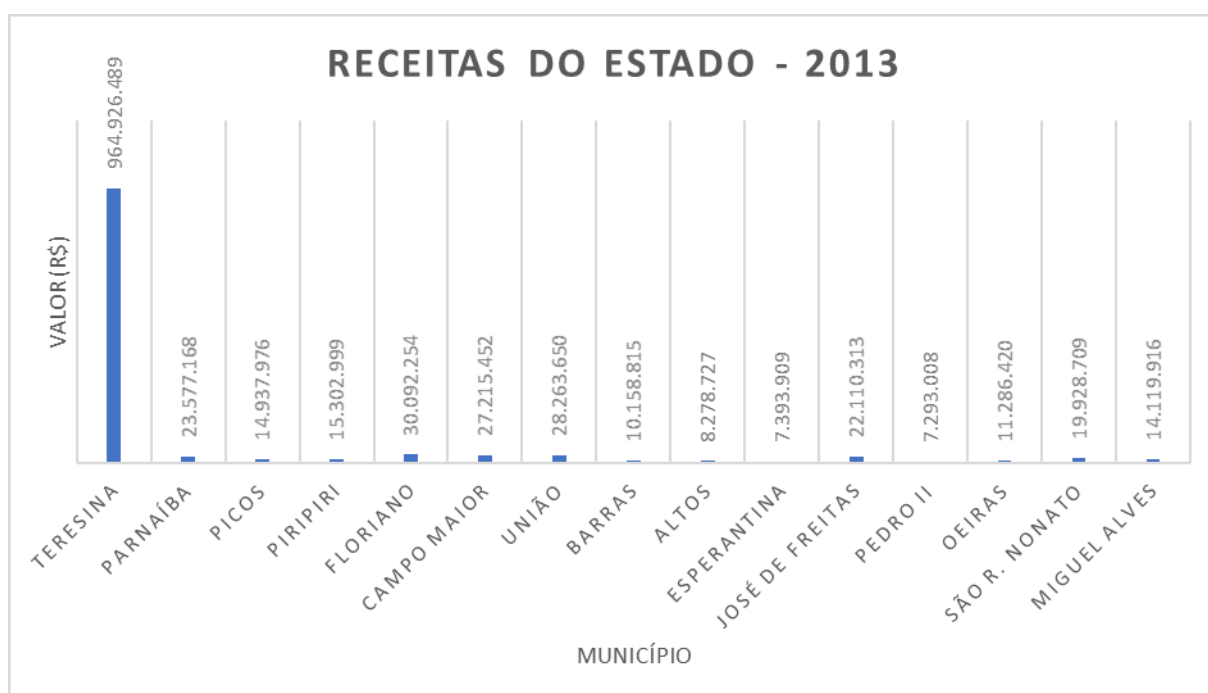
Fonte: Finbra/STN, Elaboração própria
Gráfico 3 – Receita dos Municípios: 2018



Fonte: Finbra/STN, Elaboração própria

Diferente do que foi visto no gráfico anterior sobre o ISS, em 2018 verifica-se que todas as cidades passaram a ter receitas oriundas desse imposto, havendo ao mesmo tempo uma redução do momento do IR em algumas cidades como é o caso de Floriano e Campo Maior. Isso pode significar uma melhora na capacidade de se financiar, provocada por contenção da evasão fiscal, uma vez que tal resultado não pôde ser atingido pelo aquecimento econômico no período.

Gráfico 4 - Receitas Específicas do Estado referente ao ano 2013



Fonte: Finbra/STN, Elaboração própria

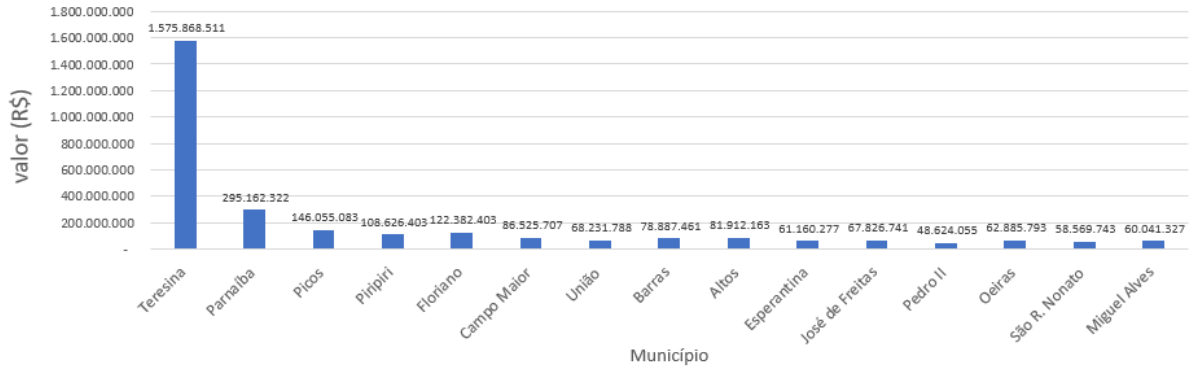
Sobre as receitas transferidas pelo Estado no ano de 2013 o gráfico 4 apresenta uma compilação do total e nele é possível verificar que, assim como, nas receitas ordinárias municipais Teresina concentra o maior volume, no entanto, diferentemente das receitas municipais do mesmo período, a cidade de Floriano é a segunda do grupo com um total de R\$ 30.092.254.

Tanto no ano de 2016 e 2018 não há diferenças consistentes na participação do Estado nas receitas dos Municípios alvo da pesquisa, conforme mostra o gráfico 5 e 6. No entanto, nota-se uma diminuição na receita do convênio entre Estado e União e um aumento em 2018 da arrecadação com IPVA.

O principal destino das receitas da União para o Estado em 2013 foi para a capital Teresina (R\$ 1.575.868.511), seguida por Parnaíba (R\$ 295.162.322) e Picos (R\$ 146.055.083), conforme pode ser visto no gráfico 7. Não diferente ocorreu nos anos de 2016 e

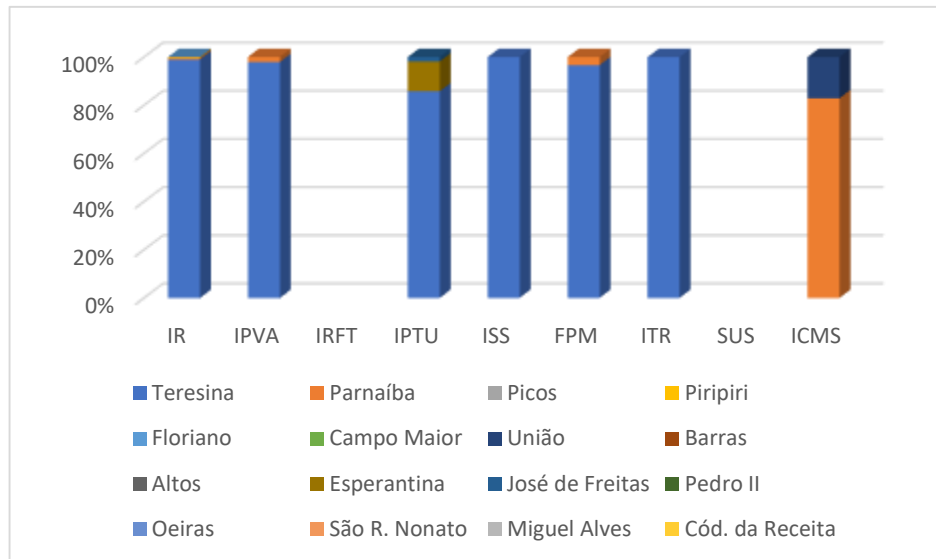
2018. Importante destacar que em 2016 não houve repasse de nenhuma cidade através de transferências de convênios dos Estados.

Gráfico 5 - Receita da União referente ao ano de 2013



Fonte: Finbra/STN, Elaboração própria

Gráfico 6 - Receita da União referente ao ano de 2016



Fonte: Finbra/STN, Elaboração própria

Em 2016, conforme leitura do gráfico 6, nota-se que Teresina e Parnaíba receberam os maiores repasses do Governo Federal, sobretudo, através do FPM, FUNDEB e do SUS, o mesmo ocorrendo em 2018 (ver gráfico 7).

É fato que na cena contemporânea as políticas sociais são intensificadas por meio de traços compensatórios, localizados, o que significa serem vitais para a reprodução do capital e para a manutenção das classes em situação de subalternidade, principalmente, porque os indicadores sociais sinalizam para um cenário de aumento da pobreza, do desemprego, e da

desigualdade social. Em um relatório intitulado: País Estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras apresenta dados importantes sobre a acentuação dessa realidade.

O referido relatório aponta que a rota da redução de desigualdades estagnou no Brasil. Entre 2017 e 2018, houve uma conjunção de indicadores negativos. Tendo-se em conta os últimos cinco anos, houve aumento da proporção da população em condição de pobreza, do nível de desigualdade de renda do trabalho e dos índices de mortalidade infantil. A análise enfatiza ainda, que houve perdas para a maioria dos mais pobres, mas, ganhos para os 10% mais ricos. Fator verificado também, no Estado do Piauí e no município de Picos, com aumento da concentração de renda.

O Piauí apresentou, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o segundo maior crescimento na receita bruta de serviços do país, no período de 2007 a 2016. Esse dado é da Pesquisa Anual de Serviços (PAS) e refere que, apesar do aumento, o Estado ainda permaneceu com a menor participação nessa atividade no Nordeste. A quantidade de empresas na atividade de serviços como um todo cresceu 5,98% no Piauí. Dentre elas, o IBGE chama a atenção para serviços pessoais, com 17,52%, e serviços de informação e comunicação, com 14,69%. Portanto, o setor de serviços apresenta elevada participação no Produto Interno Bruto (PIB) e no total de empregos formais. No país, o Piauí ocupou a 22ª colocação na receita bruta de serviços.

O Estado é formado atualmente por 224 municípios. Entretanto, segundo dados divulgados pelo IBGE, em parceria com a Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí (Fundação CEPRO), aproximadamente 64% do PIB 75 está concentrado em apenas 10 municípios do Piauí, que apresentou um PIB de R\$ 41,41 bilhões de reais, com retração em volume no Produto Interno Bruto de -6,3% em relação ao observado em 2015.

Assim sendo, as informações oficiais têm como base o ano de 2016 e demonstram a forte concentração de renda em menos de 0,5% dos municípios do Estado, com destaque para sua capital Teresina. Esta concentra 46,25% do PIB, seguida de Parnaíba com 4,64% e Picos com 3,38%, que ocupa o terceiro lugar, dentre os municípios piauienses, o Piauí continua entre as unidades da Federação com maior número de famílias em situação de pobreza extrema. No estado, 19,7% da população possuía renda domiciliar mensal per capita de até um quarto do salário-mínimo, em 2015. O percentual nacional de pessoas vivendo na pobreza extrema é de 9,2%, o que corresponde a cerca de 19 milhões de brasileiros.

O Nordeste lidera, disparado, o número de pessoas que vivem nesta situação precária, superando os 11 milhões. Com este índice, o Piauí figura na quinta pior colocação entre todos

os estados brasileiros, conforme apontou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE (2015).

Dentre os municípios com maior PIB, verifica-se que, Picos ocupa a terceira posição ficando atrás apenas da capital Teresina e da cidade de Parnaíba. Portanto, é um dos principais municípios concentradores da riqueza do estado. A cidade constitui-se com um grande desenvolvimento econômico, fator relacionado principalmente, com a atuação do setor de Serviços com 87,97% da economia municipal, representando assim, a terceira maior economia do Estado, mas, em detrimento da concentração de pobreza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, foi desenvolvida a pesquisa sobre as finanças dos 15 maiores municípios do estado do Piauí, referente aos anos de 2013, 2016 e 2018, que se referem a entrada de recursos do Estado, União e arrecadação do próprio município. É possível notar que, em média, os municípios piauienses contemplados na pesquisa apresentam um nível de dependência da cota do FPM na ordem de 46,28% do total de Receitas Correntes Municipais no período da amostra, e grande parte dessa verba

Pode-se notar que, a União tem critérios para a divisão dos recursos para os municípios, que deveriam ser alterados a fim de que houvesse mais fundos para as cidades menos favorecidas, e ao chegar ao gestor do município, muitos deles não têm o conhecimento técnico para viabilizar a distribuição da verba entre os variados setores, como por exemplo alguns gestores que começam obras públicas, mas os recursos escassos os fazem parar, e o dinheiro investido naquilo e que poderia beneficiar a população de outra forma foi perdido.

Portanto, existem sim críticas sobre o corpo técnico da gestão pública no nordeste brasileiro. Percebendo isso, os próprios gestores deveriam buscar se capacitar para conseguir trazer melhorias à sua cidade. Enquanto isso percebendo que os recursos captados pelos municípios são escassos e muitos deles não cumprem as regras da legislação de gastos previstos pela Receita.

Observa-se que as receitas específicas do Estado, têm valores muito voláteis e dificilmente podem ser previstos, como ocorreu na diferença entre os anos de 2016 e 2018, representada nos gráficos 5 e 6, onde o valor de ICMS na capital aumenta enquanto os outros municípios sofrem com o declínio dele, o que indica que as empresas estão saindo das outras cidades e indo para a capital nos últimos anos.

REFERÊNCIAS

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

CORRALO, Giovani da silva. **Município - Autonomia na Federação Brasileira**, 2ª Edição - Revista e Atualizada, Juruá Editora, 2014.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição**, Juruá Editora, 2012.

SANTOS, Jair Lima. **Tribunal de Contas da União e Controles Estatal e Social da Administração Pública**, Juruá Editora, 2003, p. 116, ID:12590)

