

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E
CONTÁBEIS - ICEAC
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Henrique Subutzki

**EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DE ASPECTOS ECONÔMICOS E
DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**Rio Grande
2015**

HENRIQUE SUBUTZKI

**EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DE ASPECTOS ECONÔMICOS E
DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Monografia apresentada à Universidade Federal do Rio Grande, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Peres de Ávila

**Rio Grande
2015**

Henrique Subutzki

**EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DE ASPECTOS ECONÔMICOS E
DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

*Monografia apresentada à Universidade Federal do
Rio Grande – FURG, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Econômicas.*

Aprovado em: Rio grande, de de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Rodrigo Peres de Ávila – Orientador – Universidade Federal do Rio Grande

Dra. Audrei Cadaval – Membro – Universidade Federal do Rio Grande

MSc. Rafael Mesquita Pereira – Membro – Universidade Federal do Rio Grande

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Elvio e Iricema, e à minha irmã, Emanuella. O apoio e o amor de vocês são fundamentais na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer todo o apoio e esforço que recebi da minha família, do dia que decidi sair de casa para estudar até o presente momento. Se hoje realizo um sonho, um objetivo de vida, em grande parte é por vocês. Aos meus amigos que sempre estiveram do meu lado, tanto os amigos de longa data, Maikel, Leonardo, Alexsandro, Raicard, como aqueles que fiz nesses últimos quatro anos, João Pedro, Augusto, Gabriel, Guilherme, Fernando, Heber e em especial à Danna Gall e ao Ederson Soares, que tanto apoiaram a minha decisão de vir para Rio Grande.

Também gostaria de fazer um agradecimento especial ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo Peres de Ávila, pelo auxílio e dedicação durante a elaboração deste trabalho, um dos melhores professores que tive o prazer de conhecer, além do privilégio de ser seu orientando. Estendo esse agradecimento a todo corpo docente do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Rio Grande, tenho certeza que muito da pessoa que sou e do profissional que serei é resultado da convivência e dos ensinamentos que tive com eles durante todo período da faculdade.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a todos os pagadores de impostos do Brasil que possibilitaram meu aprendizado durante os quatro anos de curso.

RESUMO

Este trabalho visa analisar as características dos municípios que se emanciparam no Rio Grande do Sul, analisando diversos aspectos econômicos entre os anos de 1997 e 2005, comparando com os municípios que deram origem a eles. Utilizando o Coeficiente de Gini, em uma análise que utiliza o orçamento municipal per capita, um instrumento muito importante para comparação da capacidade fiscal dos municípios, busca-se observar se as emancipações contribuíram para uma melhor distribuição orçamentária no Estado. As análises indicaram que os municípios emancipados obtiveram um avanço nos indicadores estudados no período de 15 anos, inclusive com uma diminuição da dependência frente aos repasses da União e uma melhora significativa na capacidade de arrecadação própria. Também se verificou que num primeiro momento houve uma melhora na distribuição orçamentária, mas analisando o longo prazo a curva se inverte, concluindo que as emancipações não resultaram em uma melhor distribuição.

Palavras-Chave: Federalismo, Finanças Públicas, Emancipações Municipais, Coeficiente de Gini, FPM, Distribuição Orçamentária.

ABSTRACT

This work aims to analyze the characteristics of municipalities that were emancipated in State of Rio Grande do Sul, analyzing several economic aspects between 1997 and 2005, compared to municipalities that gave rise to these. Using the Gini coefficient, in an analysis that uses the municipal budget per capita, a very important tool for comparing the fiscal capacity of municipalities, we seek to observe whether the emancipation contributed to a better distribution in the state budget. The analyses indicated that the emancipated municipalities achieved a breakthrough in the indicators studied in the period of 15 years, including a reduction in the dependence on the Union transfers and a significant improvement in own tax collection capacity. It was also found that, initially, there was an improvement in the budget distribution, but in the long-term analysis the curve is reversed, concluding that emancipations did not result in a better distribution.

Key-Words: Federalism, Public Finance, Municipal Emancipations, Gini Coefficient, FPM, Budget Distribution.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Distribuição do FPM.....	27
Figura 2: Curva de Lorenz.....	29
Figura 3: Curva de Lorenz – Máxima Concentração.....	29
Figura 4: Curva de Lorenz com Trapézios.....	30

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Divisão das receitas advindas de tributos no Brasil.....	22
Gráfico 2: Participação das receitas correntes e das transferências correntes na receita total dos municípios.....	33
Gráfico 3: Participação do FPM na receita total dos municípios.....	38
Gráfico 4: Coeficiente de Gini.....	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População.....	32
Tabela 2: Receitas correntes per capita.....	34
Tabela 3: Receita tributária per capita e participação % na receita total.....	35
Tabela 4: Receita de transferências correntes per capita.....	36
Tabela 5: Receita FPM per capita e participação na receita total.....	37
Tabela 6: Despesas realizadas por função – Per Capita.....	40
Tabela 7: PIB per capita.....	41

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS	8
LISTA DE TABELAS	9
INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Federalismo	13
2.2 Descentralização Fiscal	14
2.3 Transferências Intergovernamentais.....	16
2.4 Emancipações Municipais	20
2.5 Receitas Municipais	21
2.6 Fundo de Participação dos Municípios	22
2.7 Despesas Municipais.....	23
3 METODOLOGIA.....	24
3.1 Descrição dos Dados	25
3.2 Curva de Lorenz e Coeficiente de Gini.....	28
4 RESULTADOS E ANÁLISES	32
4.1 Coeficiente de Gini	41
5 CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS.....	45

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de território continental e conta atualmente com o número de 5570 municípios, sendo que desse número, segundo Cachatore e Matiolo (2014), 1013 foram criados num curto período de tempo, que compreende após a Constituição Federal de 1988 até o ano de 1996, ano que foi adicionada ao texto relativo às emancipações uma Emenda Constitucional que impossibilitou a criação de novas cidades em todo território nacional. Esses municípios estão distribuídos entre estados e o Distrito Federal com uma população estimada, segundo dados do IBGE, de 204,3 milhões habitantes. Apenas no Estado do Rio Grande do Sul a população existente é de 10,7 milhões habitantes distribuídos entre 497 municípios.

O Rio Grande do Sul foi um dos Estados do Brasil que mais foi afetado pelo grande número de emancipações que se deram em todo país, especialmente a partir do início da década de 1980. Até o ano de 1981 existiam apenas 233 cidades no Estado, tendo esse número mais que dobrado nas duas décadas seguintes, com a criação de 264 novos municípios. Segundo Tomio (2006), os principais incentivos que existiram no Rio Grande do Sul para esse grande número de emancipações foram a segurança causada pela estabilidade das transferências intergovernamentais por conta da descentralização fiscal e a autonomia do Estado, estando sujeito a interesses políticos e de grupos de poderes, para a criação de novas cidades.

Esses municípios recém criados, em sua maioria, segundo Gonçalves e Diniz (2009) possuem deficiências de infra-estrutura e um sistema de arrecadação tributária precária, tendo a União que sustentar as novas estruturas político-administrativas, assim como os municípios de origem alegam uma perda de receita pelo seu desmembramento e por isso são prejudicados neste processo, ocorrendo uma perda da qualidade de vida de seus habitantes.

Faz-se necessária uma análise mais apurada dessas questões, procurando verificar o comportamento de indicadores econômicos que possam mostrar possíveis evoluções ou retrocessos para os municípios do Estado no decorrer dos anos, após as emancipações, e verificar se esse grande número de emancipações possivelmente trouxe aspectos positivos para as populações atingidas.

O objetivo deste trabalho é analisar e comparar, entre os anos de 1997 e 2012, o comportamento de indicadores sócio-econômicos dos municípios emancipados e dos municípios de origem e se esses indicadores melhoraram a condição sócio-econômica de seus habitantes. Os indicadores comparados serão: Fundo de Participação dos Municípios, Receitas Correntes, Receitas de Transferências Correntes, Receita Tributária, Produto Interno Bruto (PIB), Despesas em Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Agricultura, além de Habitação e Urbanismo. Também é um dos objetivos verificar a dependência das novas cidades perante as transferências intergovernamentais e comparar com a importância que essas transferências têm para as receitas municipais dos municípios já existentes, nesse caso a transferência analisada será o Fundo de Participação dos Municípios, escolhida por ser a mais importante em termos de volume financeiro transferido. Além disso, será feita uma análise do impacto orçamentário das emancipações nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul para verificar se resultaram numa melhor distribuição orçamentária para todos os municípios.

Na primeira parte deste trabalho será discutido todo o processo que possibilitou e incentivou o grande número de emancipações nas décadas passadas, assim como processo de emancipação e algumas questões sobre as finanças municipais, realizando uma revisão teórica do assunto. Já a segunda parte é composta pela metodologia e descrição dos dados e indicadores utilizados nessa pesquisa. Será utilizada como metodologia, num primeiro momento, a análise descritiva dos dados e, num segundo momento, o Índice de Gini para o Estado do Rio Grande do Sul nos 3 períodos estudados, usando a Receita Orçamentária e o número de municípios do Estado como variáveis. Por fim, serão apresentados e discutidos os resultados encontrados durante a pesquisa, finalizando com uma conclusão a respeito dos mesmos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esse capítulo aborda de uma forma abrangente o processo que originou as emancipações de municípios, especialmente no Estado do Rio Grande do Sul, assim como algumas condicionantes que passam a fazer parte da realidade destes após a sua criação, em acordo com o objetivo de estudo deste trabalho.

Após a Constituição Federal de 1988 e a reestruturação do federalismo no Brasil surgiram novos incentivos para as emancipações de municípios, na sua grande maioria reflexo da descentralização fiscal ocorrida após esse período. Com isso houve uma mudança na estrutura das finanças municipais, sendo necessário o entendimento de todos esses processos para a compreensão e análise dos resultados que serão apresentados neste trabalho

2.1 FEDERALISMO

Com a Constituição Federal de 1988 houve uma reestruturação do federalismo no Brasil estabelecendo três níveis de entes integrantes da federação: Central, Estados e Municípios. De acordo com Cachatore e Cigolini (2013), ocorreu, num curto espaço de tempo, a emancipação de um grande número de municípios. De 1988 até 1996 cerca de 1013 novas cidades foram criadas.

Giambiagi (2008) diz que o fenômeno das emancipações no Brasil obedeceu a três causas:

- a) A recusa de moradores de regiões de renda elevada em pagar impostos para que a prefeitura gastasse os recursos em outras áreas do município;
- b) A existência de rivalidades locais entre habitantes de regiões diferentes de um mesmo município, e, principalmente,
- c) O incentivo implícito à criação de pequenos municípios, resultante das regras de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o qual tinha um piso dado em função de um parâmetro da ordem de 10.000 habitantes; isso significa que um município de 5.000 habitantes recebia o mesmo valor de FPM que outro de 10.000, o que representava um estímulo à divisão de um município em dois pequenos municípios, de modo a aumentar o valor per capita recebido pelos habitantes de ambos. (GIAMBIAGI, 2008, Pg. 343)

O estado do Rio Grande do Sul possui atualmente, segundo dados da FEE (2010), 497 municípios, uma população de 10,7 milhões habitantes e produto interno bruto de 252 bilhões de reais. Dentre os municípios do Estado, 396 apresentam população inferior a vinte mil pessoas, representando 79% do total.

Pode-se perceber que o Rio Grande do Sul, especificamente, se tornou um campo fértil para um enorme número de novos municípios devido a vários motivos. De acordo com Tomio (2006):

Primeiramente porque a consolidação da descentralização fiscal garantiu a estabilidade das transferências fiscais aos municípios; essas transferências estimularam as populações e os líderes políticos de pequenas localidades a demandar sua emancipação política. O segundo mecanismo que favoreceu a criação de municípios foi a regulamentação estadual das emancipações privativa aos estados. Isso ampliou drasticamente a disponibilidade de localidades emancipáveis e, portanto, a quantidade de proposições de criação de municípios que ingressavam nas assembleias, por meio de iniciativa dos deputados ou das lideranças locais. Por último, esses mecanismos proporcionaram uma autonomia do Legislativo frente ao Executivo, facilitando assim que os interesses de alguns grupos tivessem prevalecido. (TOMIO, 2006, p. 142)

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

Embora a Federalização abranja as questões sociais, políticas e fiscais, para esse trabalho analisaremos apenas a última. No setor público a descentralização fiscal busca definir qual esfera do governo é mais apta para administrar com mais eficiência e eficácia impostos, gastos e outras funções que cabem ao estado, além de, segundo Rezende (2012), promover o fortalecimento e a autonomia dos Estados e dos municípios da nação. A argumentação de Almeida (2005) é a seguinte:

A descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. (...) permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção (ALMEIDA, 2005, p.29)

Segundo Musgrave e Samuelson *apud* Tiebout (1956), não há forma de definir uma solução descentralizada eficiente para a prestação de serviços e provisão de bens públicos, pois não há como determinar as verdadeiras preferências dos cidadãos por esse tipo de bem.

No entanto, como argumento favorável à descentralização fiscal, Tiebout (1956) alega que em níveis governamentais locais é possível que haja essa determinação de preferências por bens públicos, apesar de não ser explícita, como nos mercados. Ele se baseia no preceito de que as pessoas escolhem viver em determinado local, tendo livre mobilidade para escolher outro, levando em consideração o que essa localidade pode lhe oferecer. Sendo assim, os governos locais conseguem acompanhar os fluxos migratórios, e fazer uma análise da repulsa ou atração da população de acordo com as suas jurisdições.

Para Giambiagi e Além (2012), existem três fatores que podem justificar um processo de descentralização fiscal:

a) Fatores Econômicos

Este fator está diretamente ligado a uma busca por uma alocação mais eficiente dos recursos e serviços públicos. Quem defende a descentralização alega que estados e municípios estão mais próximos da população, os contribuintes e consumidores, sendo assim tem uma melhor percepção das necessidades dessas pessoas e obtém uma melhor eficiência dos serviços públicos. Assim sendo, ficaria a cargo da esfera central prestar apenas serviços que atingissem toda a população, como segurança pública, por exemplo. Conforme explicam Giambiagi e Além (2012), é desejável que exista uma relação entre os serviços locais prestados de forma descentralizada e a obtenção de recursos. Ou seja, serviços locais devem ser financiados pela arrecadação de impostos locais, havendo apenas uma superposição na arrecadação entre as esferas para a obtenção dos recursos necessários para a prestação dos serviços que atinjam toda a nação.

b) Fatores Culturais, Políticos e Institucionais

A descentralização é capaz de gerar uma maior integração da população, pois existe uma maior participação dos cidadãos na tomada de decisões pertinente a cada localidade. Também é um fator de manutenção das liberdades individuais, pois diminui os riscos de um governo central extremamente forte e totalitário, sendo assim, um fortalecedor das instituições democráticas no país.

c)Fatores Geográficos

Este fator também está ligado a uma maior eficiência no que tange aos serviços públicos, pois num país com um território enorme atender a todas as demandas populacionais de uma forma eficiente acaba se tornando uma tarefa cara e complexa.

Para Giambiagi e Além (2012) essa municipalização causada pela federalização é o que os economistas chamam de “falácia da agregação”, onde, por um incentivo externo (cota-parte do ICMS e FPM) a criação de pequenos municípios acaba sendo vantajosa para a população dessas cidades. Mas como acaba sendo gerada toda uma nova máquina pública que deve ser sustentada com os mesmos recursos de antes da criação desses pequenos municípios, a qualidade média dos serviços públicos prestados acaba caindo entre todos os municípios.

2.3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Transferências intergovernamentais referem-se a valores repassados pela União para os demais entes federados por determinação constitucional, legal ou de forma voluntária. Com a descentralização fiscal os municípios receberam maiores atribuições e responsabilidades, como novas políticas públicas e serviços prestados à população. Mas as receitas próprias dos municípios não são capazes de custear totalmente as despesas desses, além disso, o Brasil é um país de território vasto e heterogêneo, em que cidades com distintas capacidades de autofinanciamento, bem como diferentes demandas por serviços públicos, convivem no mesmo regime federativo, dessa forma acabam sendo necessárias transferências de recursos do governo central para os estados e municípios.

Os municípios recém emancipados possuem uma capacidade arrecadatória limitada e acabam extremamente dependentes de transferências intergovernamentais. Segundo Wanderley (2008):

É possível que o município emancipado receba mais recursos (e não necessite aumentar sua tributação local), permitindo uma melhoria para a população local. O problema é que estas transferências são fixas, ou seja, trata-se de jogo de soma zero. A multiplicação esperada do número de municípios acabaria por prejudicar a todos estes. (WANDERLEY, 2008, Pág.4)

Ou seja, sempre que um novo ente federativo é criado existe uma nova máquina pública que necessita ser financiada, novas despesas são geradas, como as transferências intergovernamentais desempenham um papel importante nas receitas municipais e o valor recebido pelo Estado é fixo, com a criação desse novo município o valor que era recebido por todos os municípios já existentes acaba sendo reduzido e há um prejuízo para todos estes.

Para Sergio Prado (2003) existem três categorias de transferências intergovernamentais de recursos: voluntárias, devolutivas e redistributivas. As voluntárias são aquelas transferências que não estão previstas em lei, sendo assim, acabam dependendo do orçamento do governo central ano a ano. As transferências devolutivas são aquelas devidas a uma devolução tributária feita pelo governo central aos membros federados. Essa devolução ocorre em situações que a tributação é recolhida pelo governo central, mas se existisse competência legal para tal, poderiam ser arrecadados pelos governos locais. Um exemplo claro no Brasil é o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Sendo assim, a receita volta para a localidade onde foi gerada. No Brasil, esse tipo de transferência normalmente fica a cargo dos Estados, que fazem o repasse aos municípios. No exemplo citado, ICMS, o governo estadual repassa 75% dos 25% destinados aos municípios de acordo com o valor adicionado em cada localidade.

Por último, as transferências redistributivas têm por objetivo a redução das desigualdades entre as regiões do país. Normalmente são transferências que não dependem de contrapartida dos governos locais e nem têm objetivos de uso específicos, ficando a cargo dos governos locais definirem onde investir da melhor forma essas receitas. Elas acabam tendo uma função de equalizador fiscal. Sérgio Prado (2003) afirma:

A diferença entre o governo federal e governos estaduais é de que as transferências dos governos estaduais são basicamente de devolução tributária. Assim, a função de atenuar as disparidades horizontais, tanto entre governos estaduais quanto entre os municípios está totalmente concentrada nos fluxos originados do governo federal. (PRADO 2003, Pág. 49)

Segundo a teoria econômica da tributação ótima, a distribuição das competências arrecadatórias no país deve ser feita de uma forma que maximize o bem-estar da população. Sendo assim, permitir que cada membro da federação decida quais impostos cobrar não é uma decisão acertada, pois abre a possibilidade de cobrança de inúmeros impostos ineficientes, que diminuiriam o bem-estar geral da sociedade. Para Musgrave (1959) e Mcluren (1983) a grande parte das receitas provenientes da arrecadação fiscal deve ser responsabilidade do governo central.

Pela ótica das despesas, Tiebout (1956) e Oates (1972) defendem que deva ser descentralizada, sendo mais eficiente que sejam responsabilidade dos governos estaduais e municípios, pois estes acabam tendo mais sensibilidade para verificar as demandas da população e assim maximizar o bem-estar desta.

Como, do ponto de vista da eficiência econômica, a maior parte das receitas deve ficar a cargo do governo central e a maior parte das despesas deve ser responsabilidade dos governos locais, acaba ocorrendo um desequilíbrio entre arrecadação, prestação de serviços e provisão de bens públicos, sendo necessária a criação de algum tipo de transferência governamental para suprir o que a literatura trata como “desequilíbrio vertical”. Desequilíbrio esse que nada mais é do que essa diferença entre qual esfera governamental arrecada e qual esfera arca com as despesas. Dessa forma as transferências intergovernamentais agem para o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade e provisão dos serviços e bens públicos para toda a população do país, independente da região. Para Nazareth (2005):

O desenho ideal de um sistema de financiamento, dentro da Federação, impõe adequar a disponibilidade de recursos às demandas sociais de cada localidade, ou seja, promover uma redistribuição de recursos, entre os níveis de governo – vertical – e dentro de cada um – horizontal -, que seja compatível com correspondente atribuição de responsabilidades e encargos visando o atendimento das demandas sociais. (NAZARETH, 2005, Pág.71)

A importância dessas transferências na receita total dos governos estaduais varia de acordo com o país. Em alguns essas receitas não representam grande importância, já em outros acabam sendo fundamentais. Segundo Anderson (2009), nos EUA, por exemplo, o percentual das transferências em proporção aos gastos dos estados varia de 13% a 26%. Na Austrália e na Índia a participação percentual dessas transferências chega a cerca de 50%, e

nos casos mais extremos, onde a dependência é quase que total, como na Nigéria e no México é de até 87%.

Existem outras duas formas de organizar as transferências governamentais. Uma delas as separa em dois grandes grupos, transferências livres e as transferências condicionadas. As transferências livres não exigem nenhum tipo de contrapartida do receptor, podendo ele utilizá-la de acordo com seus critérios e suas prioridades. Um exemplo de transferência livre é o Fundo de Participação dos Municípios. Já as transferências condicionadas são destinadas a objetivos pré-estabelecidos, com aplicação já determinada, como a CIDE-Combustíveis, que tem uso condicional em investimento de infra-estrutura de transporte. O tamanho dessa parcela de transferência pode refletir a imposição do governo central nos orçamentos dos governos subnacionais, priorizando os objetivos do primeiro. A utilização de transferências condicionadas ou livres dependerá do grau de autonomia que o governo central pretende dar aos governos subnacionais. Segundo Prado (2006):

A dimensão dessa parcela condicionada reflete, em última instância, o grau em que cada Federação atribui ao governo central a responsabilidade e o poder para fazer sobrepor, aos orçamentos subnacionais, normas e prioridades que sejam definidas como interesse nacional/federal. No Brasil, o Fundef e o SUS se aproximam desse perfil. Na Austrália, aproximadamente metade das transferências federais para províncias tem esse caráter. (PRADO, 2006, Pág. 38)

Outra forma é dividi-las em transferências legalmente estabelecidas e transferências voluntárias. A primeira se refere às transferências que estão estabelecidas, no caso do Brasil, na Constituição Federal, ou seja, é obrigação do governo central distribuir essas receitas para os entes federados. Quanto maior são essas transferências legais, mais engessado se torna o orçamento do governo central.

Conforme visto anteriormente, as receitas voluntárias dependem do orçamento do governo central. Segundo Prado (2003), elas não dependem de nenhum tipo de legislação para acontecerem, cabe ao governo central definir qual a quantidade dos seus recursos serão destinadas aos governos estaduais.

2.4 EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS

É necessário fazer uma análise sobre o maior produto derivado do federalismo fiscal e as conseqüências geradas no que tange às emancipações municipais. A partir da Constituição Federal de 1988 os Estados passaram a ter autonomia na criação e regulamentação dos municípios. Como resultado, no Rio Grande do Sul, em 1989, existiam 333 municípios. Entre 1989 e 1997, foram emancipados 134 novos municípios, totalizando para o ano de 1997, 467 municípios gaúchos. Esse *boom* de emancipações foi generalizado no Brasil inteiro, e, tendo em vista que os municípios já existentes estavam perdendo receitas e os emancipados ainda não tinham a capacidade de se sustentarem, se viu a necessidade de estabelecimento de critérios técnicos para que as emancipações ocorressem.

No dia 12 de setembro de 1996 a Emenda Constitucional (EC) nº. 15 alterou o texto relacionado aos municípios. Pelo novo texto, as emancipações ainda ficam a cargo dos Estados, mas dependem de estudos técnicos e principalmente de uma lei complementar federal, lei essa que ainda não foi regulado, inviabilizando assim novas emancipações. Após essa Emenda Constitucional, apenas os municípios que já haviam conquistado o direito à emancipação até 1996 puderam ser criados, que no Rio Grande do Sul eram 29 municípios.

Os argumentos favoráveis às emancipações são vários, desde a grande extensão territorial dos municípios de origem, dificultando o acesso à administração municipal, o grande número de habitantes dos distritos até questões econômicas específicas dessas regiões. Já os contrários se baseiam em aspectos econômicos e políticos, principalmente, como a incapacidade administrativa e baixa atividade econômica desses distritos, novos gastos político-administrativos para a União, que eles se tornarão instrumentos políticos e econômicos para algumas classes e que a irão gerar perdas de receitas para os municípios de origem, segundo Gonçalves e Diniz Filho (2009).

2.5 RECEITAS MUNICIPAIS

Segundo o Manual de Procedimentos da Receita Pública, na Portaria STN no 340/2006, a receita pública é:

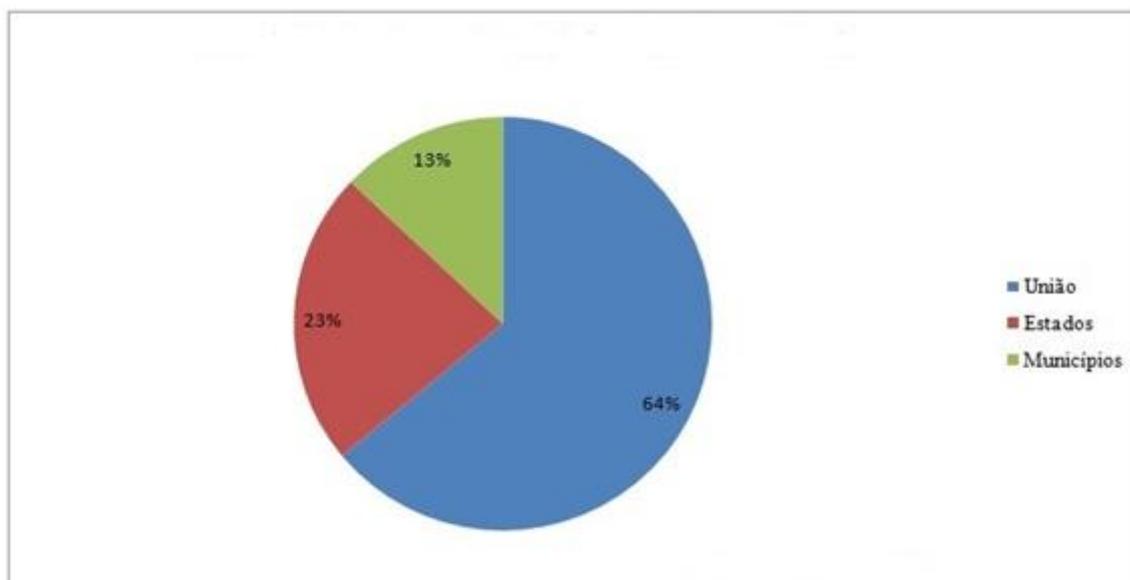
Receita Pública é uma derivação do conceito contábil de Receita agregando outros conceitos utilizados pela administração pública em virtude de suas peculiaridades. No entanto, essas peculiaridades não interferem nos resultados contábeis regulamentados pelo Conselho Federal de Contabilidade CFC, por meio dos Princípios Fundamentais, até porque, a macro missão da contabilidade é atender a todos os usuários da informação contábil, harmonizando conceitos, princípios, normas e procedimentos às particularidades de cada entidade. Receitas Públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas.

A receita tributária bruta no Brasil é formada pelos impostos arrecadados em todas as esferas federativas. No entanto, a receita disponível varia de acordo com o que cada uma das esferas recebe e repassa para as outras. Por esse motivo, a receita disponível dos municípios é maior do que a arrecadação, pois esses recebem transferências intergovernamentais tanto do governo central como dos estados.

Na atual estrutura tributária vigente no Brasil, a União recebe 64% dos tributos arrecadados, os Estados alcançam 23%, restando aos Municípios apenas 13%. Além deste dado, deve-se levar em conta a grande rigidez orçamentária que se impõem aos municípios, pois recaem sobre eles algumas das principais despesas, como saúde e educação primária. Sobre a distribuição das competências dos serviços públicos entre as três esferas de governo, Montoro Filho (1994) afirma que “o sistema não é bem definido e acaba tornando-se um sistema híbrido, em que nem se tem um Estado unitário nem uma república federativa”.

É da competência dos municípios a cobrança de alguns impostos: Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI), o Imposto sobre Vendas e Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVV) e o Imposto Sobre Serviços (ISS).

Gráfico 1 – Divisão das receitas advindas de tributos no Brasil



Fonte: Elaboração própria

2.6 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Existem 3 principais fontes de receitas dos municípios gaúchos. O Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a arrecadação própria através de impostos e taxas.

O Fundo de Participação do Município está diretamente ligado ao Federalismo Fiscal, sendo uma transferência redistributiva, tem por intuito gerar uma melhor distribuição, igualdade e eficiência na alocação dos recursos entre os entes federados. Os critérios de distribuição foram desenvolvidos visando o favorecimento de municípios com população menor e com menor desenvolvimento, mas segundo Rezende (1995), são os municípios maiores que necessitam de mais recursos, devido às necessidades da população em relação à urbanização e o alto custo necessário para sanar essas necessidades em ambientes com alta densidade demográfica. Sendo assim, ele considera que existe um desencontro entre as demandas dos municípios e a arrecadação dos mesmos.

Como solução para essa questão abordada, Mendes *et al.* (2008) sugerem que:

Uma transferência de recursos de estados com menor custo marginal de financiamento público para outros com maior custo marginal ajudaria a obter uma distribuição ótima da carga tributária dentro da federação, utilizando-se como critério de distribuição dessa carga a equalização do custo marginal de financiamento dos governos subnacionais. Certamente, esse procedimento não representará uma melhoria no sentido de Pareto, visto que os cidadãos dos estados/municípios doadores de recursos ficarão em situação pior após a realização das transferências. Todavia, a equalização dos custos marginais de financiamento seria aprovada por um critério menos rigoroso de benefício/custo, segundo o qual o ganho obtido pelo conjunto de cidadãos de uma federação excederia os custos impostos a alguns deles. (MENDES *et al.*, 2008, Pág. 14)

A arrecadação para o FPM se dá através do recolhimento de 23,5% da arrecadação, feita pela União, do Imposto de Renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI). A capital de cada Estado do Brasil recebe 10% do repasse do FPM, os municípios do interior ficam com 86,4% e o restante, 3,6% é destinado para um fundo de reserva que serve para auxílio dos municípios com maior população.

A partir de 1990, a lei nº 62 estipulou que cada Estado teria sua participação no FPM–Interior congelada. Esse método de cálculo tem por objetivo fazer com que cada Estado assumira o ônus da criação de novos municípios. Desse modo, quando são criados novos municípios no RS, a mesma parcela do FPM é repartida entre todos os municípios do interior gaúcho.

2.7 DESPESAS MUNICIPAIS

Podemos considerar despesas municipais, segundo o Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional (2008), como sendo um conjunto de gastos feitos pela administração pública para atender as necessidades coletivas, sejam elas econômicas ou sociais, e para o cumprimento das responsabilidades institucionais do setor público. São classificadas funcionalmente de acordo com a sua subfunção, como exemplo, educação e educação infantil, respectivamente. Já a classificação econômica se dá pela divisão de despesas correntes, que são aquelas que não contribuem de uma forma direta para a formação ou aquisição de um bem de capital, e despesas de capital, que são as que estão diretamente ligadas à aquisição de bens de capital.

3 METODOLOGIA

Num primeiro momento serão feitas comparações de índices com alta relevância nas finanças municipais. Os municípios do Estado do Rio Grande do Sul foram divididos em dois grupos de municípios. O primeiro grupo é formado pelos municípios que deram origem ao Estado e todos aqueles que se emanciparam até o dia 31 de Dezembro de 1980, eles serão chamados de Municípios de Origem. Já o segundo grupo é formado por todos os municípios que se emanciparam após 31 de Dezembro de 1980, serão tratados como Municípios Emancipados neste trabalho. Os dados serão comparados em três distintos períodos: 1997, 2005 e 2012.

O ano de 1997 foi escolhido como ano inicial da análise por representar o fim do segundo “boom” de emancipações no Estado do Rio Grande do Sul. Nesse ano a grande maioria dos municípios do Estado já havia sido emancipada. A População analisada foi de 9.543.612 habitantes. Para esse ano o grupo de Municípios de Origem contém 228 municípios e o de Municípios Emancipados, 226.

Já o ano de 2005 foi utilizado para definir um estado de transição, onde é possível realizar uma análise da evolução dos indicadores estudados e comparar essa evolução entre os dois grupos de municípios. A população em 2005 foi de 10.834,088 habitantes, contendo 233 Municípios de Origem e 260 Municípios Emancipados.

Por fim, o ano de 2012 foi utilizado para uma análise mais recente, sendo possível verificar as mudanças que ocorreram nos indicadores estudados pelo período de 15 anos. Foram 10.759,327 habitantes analisados, divididos em 232 Municípios de Origem e 262 Municípios Emancipados. As seguintes variáveis serão utilizadas: Fundo de Participação dos Municípios, Receitas Correntes, Receitas de Transferências Correntes, Receita Tributária, Produto Interno Bruto (PIB), Despesas em Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Agricultura, além de Habitação e Urbanismo. Todas as variáveis são Per Capita e com valores atualizados para o ano base de 2012.

Após, será feita uma análise do Coeficiente de Gini para o Rio Grande do Sul, conforme trabalho de Oliveira e Silva (2007). Os autores utilizaram o Orçamento Municipal

Per Capita dos municípios gaúchos fazendo o papel da renda e cada município gaúcho como um indivíduo. Nesta monografia será feita a mesma análise, com o objetivo de verificar se as emancipações de municípios do Estado do Rio Grande do Sul auxiliaram numa melhor distribuição no mesmo. O que diferenciará os dois trabalhos são os períodos analisados. Enquanto os primeiros utilizaram os anos de 1989, 1997 e 2007, este trabalho analisará o mesmo período dos indicadores estudados: 1997, 2005 e 2012, dando, assim, seqüência ao que foi encontrado até o ano de 2007.

3.1 DESCRIÇÃO DOS DADOS

Para melhor entendimento das análises que serão feitas no Capítulo 4 deste trabalho é necessária uma explicação mais detalhada dos indicadores que serão abordados, justificando assim o seu uso e mostrando a importância de cada um referente às finanças públicas municipais.

População: É o conjunto de habitantes de determinado local, país, estado, etc. Para este trabalho foi analisada a População do Estado do Rio Grande do Sul em três distintos períodos: 1997, 2005 e 2012.

Receitas Correntes: constituída pelas receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Receita Tributária: são os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Receita de Contribuições: é o ingresso proveniente de contribuições sociais.

Receita Patrimonial: é o ingresso proveniente da fruição do patrimônio, seja decorrente de bens imobiliários ou mobiliários, ou seja, de participação societária.

Receita Agropecuária: é o ingresso proveniente da atividade ou da exploração agropecuária de origem vegetal ou animal.

Receita Industrial: é o ingresso proveniente da atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras, provenientes das atividades industriais definidas como tal pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Receita de Serviços: é o ingresso proveniente da prestação de serviços de atividades comerciais, financeiras, de transporte, de saúde, de comunicação, de armazenagem, e serviços científicos e tecnológicos de metrologia e outros serviços.

Receitas de Transferências Correntes: são recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objeto seja a aplicação em despesas correntes.

Transferências Intergovernamentais: registra o valor das receitas recebidas através de transferências ocorridas entre diferentes esferas de governo.

Transferências de Instituições Privadas: englobam contribuições e doações a governos realizados por instituições privadas.

Transferências do Exterior: registra o valor das receitas recebidas através de transferências do exterior.

Transferências de Pessoas: registra o valor das receitas recebidas através de contribuições e doações, realizadas por pessoas físicas.

Transferências de Convênios: registra o valor das receitas recebidas através de transferências de convênios firmados com o sem contraprestação de serviços.

Outras Receitas Correntes: são os ingressos correntes provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores.

Multa e Juros de Mora: registra o valor da receita arrecadada com penalidades pecuniárias decorrentes da inobservância de normas.

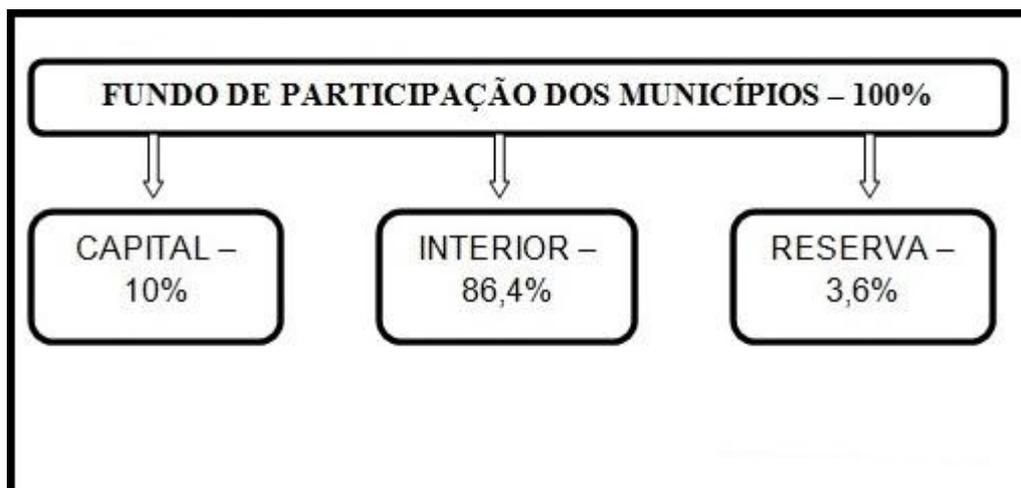
Indenizações e Restituições: registra o valor da arrecadação da receita com indenizações e restituições.

Receita de Dívida Ativa: registra o valor da arrecadação da receita da dívida ativa constituídas de créditos da fazenda pública de natureza tributária e não tributária.

Receitas Diversas: registra o valor da arrecadação de receitas que não se identifiquem com as especificações anteriores.

Receita FPM: O Fundo de Participação dos Municípios representa uma importante parcela das receitas dos municípios gaúchos, na forma de transferência intergovernamental. É composto por 23,5% (no ano de 2015 foi de 24% e a partir de 2016 passará a ser de 24,5%) da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição deste Fundo obedece aos critérios demonstrados na figura abaixo:

Figura 1 – Distribuição do FPM



Fonte: Elaboração própria

Onde os municípios do “interior” são aqueles com até 156.216 habitantes e o fundo de “reserva” é distribuído entre aqueles municípios do interior com mais de 156.216 habitantes. O total reservado aos municípios do interior é partilhado conforme o coeficiente de participação fixado a partir da quantidade de habitantes de cada município, que varia em 16 faixas até o limite de acima de 156.216 habitantes e a renda per capita. Além desses dois indicadores, outros fatores interferem no cálculo do Fundo de Participação dos Municípios, como a participação de cada estado no FPM, o coeficiente relativo à população de cada estado e o somatório dos coeficientes dos municípios do estado ao qual pertence o município. O cálculo para os valores referentes à Capital utiliza os mesmos fatores.

Receita Tributária: são os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Imposto: é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Taxas: têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Contribuições de Melhoria: é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

PIB: Segundo Mankiw (2001), PIB é o valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos em um dado período.

Despesas Realizadas Por Função: Podem ser traduzidas como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A função se relaciona com a missão institucional do órgão, são exemplos, cultura, educação e saúde.

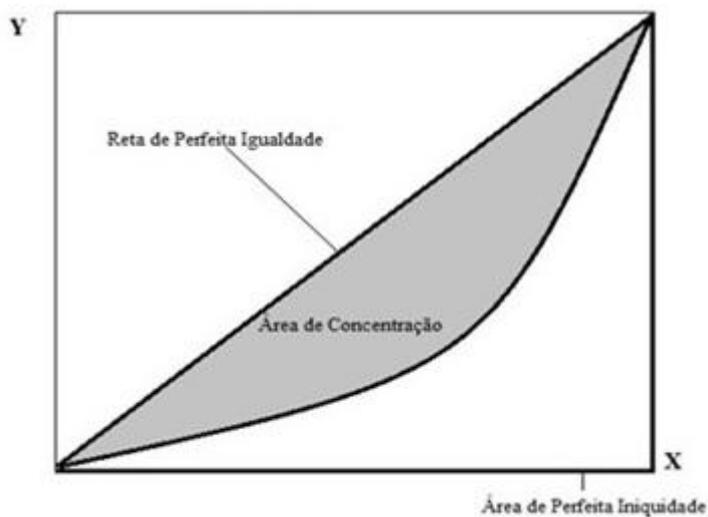
Este trabalho analisa as funções: Saúde e Saneamento (de forma agregada pela disponibilidade dos dados), Educação e Cultura (de forma agregada pela disponibilidade dos dados), Habitação e Urbanismo (de forma agregada pela disponibilidade dos dados) e Agricultura.

3.2 CURVA DE LORENZ E COEFICIENTE DE GINI¹

O Coeficiente de Gini é uma medida estatística muito utilizada para análise da concentração de renda em determinada região. Ele varia de 0 a 1, onde 0 é a inexistência de concentração de renda e 1 é a existência da máxima concentração. O cálculo desse Coeficiente é baseado na Curva de Lorenz. Em seu eixo X está disposta a população, em ordem crescente de renda, já no eixo Y está a acumulação de renda. Na Figura 2, em cinza, vemos a área de concentração (ou desigualdade), quanto maior for a concentração de renda na região estudada, maior será essa área. Também vemos os extremos da Curva de Lorenz. Se não houvesse concentração de renda, estaríamos na reta de perfeita igualdade, uma reta de 45 graus que divide a figura ao meio, nessa hipótese a área de concentração não existiria, assim como não existiriam pessoas mais ricas que as outras. A Figura 2 traz uma representação hipotética da Curva de Lorenz para melhor entendimento.

¹ EQUIPE DE PROFESSORES DA USP. **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 5.ed. 2004

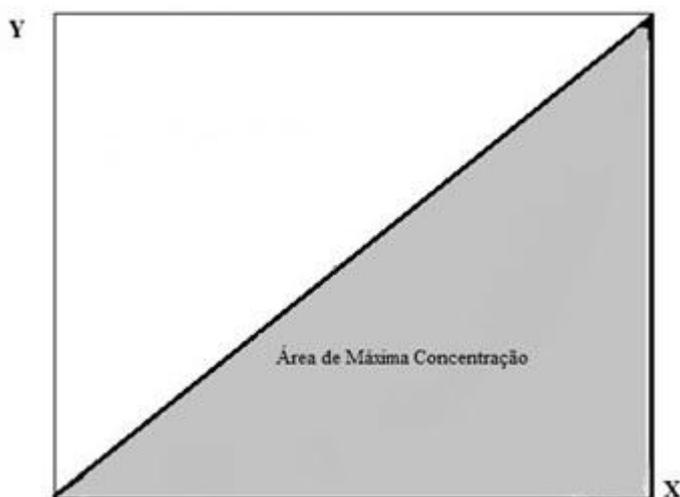
Figura 2 – Curva de Lorenz



Fonte: Elaboração própria

Já a área de perfeita desigualdade indica onde estaríamos se a concentração de renda atingisse o seu nível máximo (1), e toda renda pertencesse a apenas um indivíduo. Nesse caso extremo a área de concentração seria toda metade inferior do quadrado, como podemos ver na figura a seguir:

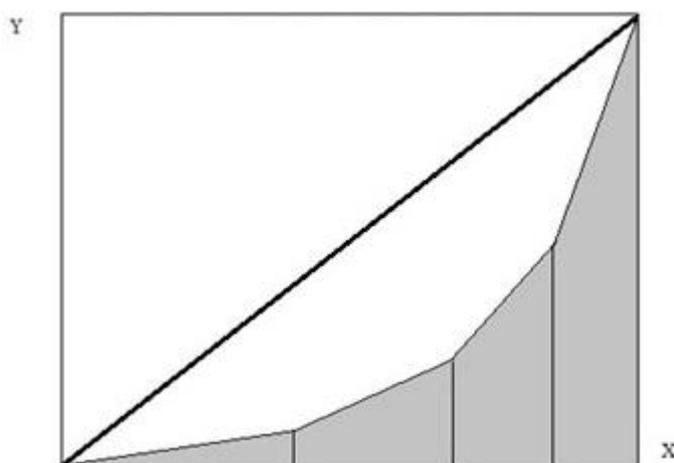
Figura 3 – Curva de Lorenz – Máxima Concentração



Fonte: Elaboração própria

O cálculo de Gini pode ser realizado sem que para tanto seja necessária a plotagem da Curva de Lorenz. Podemos realizá-lo pela aproximação de trapézios. Sabendo as áreas dos trapézios, podemos subtrair elas da área de máxima concentração, o resultado será a área de concentração (ou desigualdade).

Figura 4 – Curva de Lorenz com Trapézios



Fonte: Elaboração própria

Podemos calcular matematicamente o Coeficiente da seguinte forma:

$$G = \frac{\frac{1}{2} - \sum_{i=1}^n T_i}{\frac{1}{2}} \quad (1)$$

Onde:

- G = Coeficiente de Gini
- T_i = Área do i-ésimo trapézio

Sendo a área de cada um dos trapézios representada por: $(Y_i + Y_{i-1})(X_i + X_{i-1})$, temos a seguinte fórmula para o cálculo deles:

$$T = \frac{(Y_i + Y_{i-1})(X_i + X_{i-1})}{2} \quad (2)$$

Substituimos (2) em (1) e teremos:

$$G = \frac{\frac{1}{2} - \sum_{i=1}^n (Y_i + Y_{i-1})(X_i + X_{i-1}) / 2}{\frac{1}{2}} \quad (3)$$

Após alguns ajustes algébricos chegamos à fórmula final:

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n (Y_i + Y_{i-1})(X_i + X_{i-1}) \quad (4)$$

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Os dados são referentes à População dos dois grupos nos períodos estudados, à receita advinda do Fundo de Participação dos Municípios, às Receitas Correntes, às Receitas de Transferências Correntes, à receita tributária, do PIB per capita, às despesas em Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Agricultura, além de Habitação e Urbanismo. Todos os dados aqui expostos nas tabelas a seguir são per capita para os períodos de 1997, 2005 e 2012.

A Tabela 1 traz os dados referentes à População. No período analisado podemos perceber que os municípios de Origem tiveram um crescimento de 11,52%, enquanto nos municípios Emancipados esse crescimento foi de 22,90%. Nesse mesmo período o Rio Grande do Sul teve um aumento total da sua população em 12,74%. A média populacional dos municípios de Origem é cerca de 10 vezes maior do que a média populacional dos Emancipados. Enquanto a do primeiro grupo passou de 37.368 habitantes para 40.954, a do segundo grupo aumentou de 4.529 para 4.801.

Tabela 1 - População

	1997	2005	2012	Variação % 1997-2012
Origem	8.520,030	9.616,830	9.501,350	11,52%
Emancipados	1.023,580	1.217,260	1.257,980	22,90%
Média - Origem	37.368	41.273	40.954	
Média - Emancipados	4.529	4.681	4.801	
Rio Grande do Sul	9.543,610	10.834,090	10.759,330	12,74%

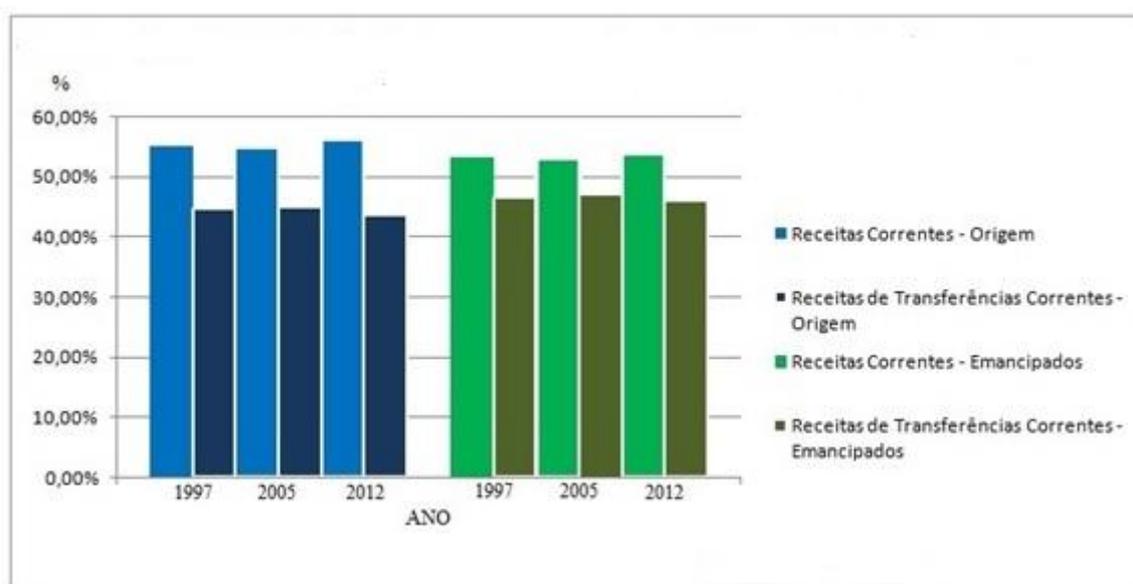
Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados das seguintes fontes: IBGE, FEEDADOS, FINBRA

Prosseguindo na análise, serão apresentados a partir de agora alguns indicadores de grande importância para as finanças municipais e suas variações durante o período proposto de 1997 até 2012.

No Gráfico 2 encontram-se as duas subdivisões da Receita Total dos municípios: Receitas Correntes Per Capita e Receitas de Transferências Correntes Per Capita, analisadas, nesse primeiro momento, apenas pela participação percentual na Receita Total.

Nota-se que nos quatro casos os valores mantiveram-se praticamente estáveis durante o período de tempo estudado. Para os dois grupos de municípios as Receitas Correntes representam uma maior parte no que diz respeito à participação na Receita Total.

Gráfico 2 – Participação das Receitas Correntes e das Receitas de Transferências Correntes na Receita Total dos Municípios – Per Capita %



Fonte: Elaboração própria

Após essa apresentação de uma forma agregada das Receitas municipais os dados serão apresentados mais detalhadamente com suas devidas análises. Os primeiros dados avaliados são os referentes apenas às Receitas Correntes Per Capita - Tabela 2. As Receitas Correntes Per Capita englobam receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços. Como os dados da Tabela 2 mostram, existe uma grande diferença de Receitas Correntes Per Capita entre os dois grupos estudados, era 56,18% em 1997 e no ano de 2012 foi 66,80%. Enquanto a Receita Corrente Per Capita dos municípios de Origem cresceu 122,74%, passando de R\$1.082,88 em 1997 para R\$2.412,02

no ano de 2012, os municípios Emancipados tiveram um aumento de 137,88%, passando de R\$1.691,28 para R\$4.023,29 no mesmo período analisado.

Tabela 2 - Receitas Correntes Per Capita

	1997	2005	2012	Variação % 1997-2012
Origem	R\$ 1.082,88	R\$ 1.481,35	R\$ 2.412,02	122,74%
Emancipados	R\$ 1.691,28	R\$ 2.478,72	R\$ 4.023,29	137,88%
Diferença % - Origem x Emancipados	56,18%	67,33%	66,80%	

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados das seguintes fontes: IBGE, FEEDADOS, FINBRA
Valores corrigidos para ano base 2012

A Tabela 3 diz respeito às Receitas Tributárias Per Capita - uma subdivisão das Receitas Correntes - e a participação delas na Receita Total de cada grupo de municípios analisados. Enquanto a Receita Tributária dos municípios de Origem teve um acréscimo de 99,95% de 1997 até 2012, a dos municípios Emancipados aumentou em 153,67% no mesmo período. Já a Receita Tributária do Rio Grande do Sul cresceu 102,32%. A diferença de arrecadação entre os dois grupos diminuiu de 98,42% em 1997 favoráveis aos municípios de Origem para 74,72% em 2005 e reduziu novamente no ano de 2012, chegando a 56,40%. Pode-se perceber que nos últimos 15 anos houve uma melhora significativa na capacidade dos municípios Emancipados em aumentar sua arrecadação tributária, provavelmente resultado de uma melhora na estrutura administrativa destes, mesmo assim elas representam ainda apenas uma pequena parte da receita total dessas localidades, como veremos na Tabela 3.

Tabela 3 - Receita Tributária Per Capita e Participação % na Receita Total

	1997	2005	2012	Variação % 1990-2012
Origem	R\$ 204,08	R\$ 243,47	R\$ 408,06	99,95%
Participação na Receita Total %	10,39%	9,03%	9,52%	
Emancipados	R\$ 102,85	R\$ 139,35	R\$ 260,90	153,67%
Participação na Receita Total %	3,24%	2,97%	3,48%	
Diferença % - Origem x Emancipados	98,42%	74,72%	56,40%	

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados das seguintes fontes: IBGE, FEEDADOS, FINBRA
Valores corrigidos para ano base 2012

Analisando apenas a participação da Receita Tributária no montante total das receitas municipais pode-se notar que esta tem uma importância muito maior para os municípios de Origem do que para os municípios Emancipados. No ano de 1997 essa fonte de receita representava 10,39% das receitas totais dos municípios do primeiro grupo, passando a representar 9,52% no ano de 2012. Apesar da diminuição de 8,37% na participação da receita total, ainda é uma fonte muito importante para esses municípios. O que pode explicar essa importância maior para os municípios de Origem é terem uma administração pública mais organizada e preparada, facilitando o recolhimento de tributos, além de uma economia mais desenvolvida e aquecida. Enquanto isso, os municípios do segundo grupo tiveram um crescimento de 8,37% do ano de 1997 até 2012. Esse aumento pode ser explicado por uma melhora na capacidade de arrecadação desses municípios durante o período analisado. A participação da Receita Tributária no montante total de receitas para esse grupo passou de 3,24% para 3,48% nos anos analisados, o que demonstra a pequena importância que esse tipo de receita tem para esse grupo de municípios.

As Receitas de Transferências Correntes são recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, como por exemplo, transferências intergovernamentais. A Tabela - 4 – traz os valores referentes a essas receitas para os municípios analisados. Observa-se que os municípios Emancipados recebem uma quantia muito maior de Receitas de Transferências Correntes, isso

se dá pela quantia de transferências intergovernamentais serem maiores, per capita, para esses municípios. Na Tabela - 5 – estão os dados sobre a principal transferência intergovernamental recebida pelos municípios, o Fundo de Participação dos Municípios.

Verifica-se que a diferença de receitas aumentou de 68,46% para 81,05% entre 1997 e 2005, e praticamente se manteve estável de 2005 para 2012, passando para 84,34%. Já em valores, um Município de Origem tinha como Receita de Transferência Corrente R\$879,48 por habitante no ano de 1997 e passou para R\$1.872,81 no ano de 2012, um aumento de 112,95%. O aumento dos Municípios Emancipados foi maior, 133,03%, passando de R\$1.481,54 em 1997 para R\$3.452,40 em 2012.

Tabela 4- Receitas de Transferências Correntes Per Capita

	1997	2005	2012	Variação % 1990-2012
Origem	R\$ 879,48	R\$ 1.214,31	R\$ 1.872,81	112,95%
Emancipados	R\$ 1.481,54	R\$ 2.198,46	R\$ 3.452,40	133,03%
Diferença % - Origem x Emancipados	68,46%	81,05%	84,34%	

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados das seguintes fontes: IBGE, FEEDADOS, FINBRA
Valores corrigidos para ano base 2012

Na Tabela 5 podemos analisar o repasse do Fundo de Participação aos Municípios, onde fica perceptível claramente a enorme diferença de valores entre os municípios de Origem e os municípios Emancipados. De 1997 até 2012 o aumento no repasse do FPM para os municípios de Origem foi de 65,67% enquanto nesse mesmo período os municípios que se emanciparam após 1980 tiveram um aumento de 81,89%. Dado esse aumento, a diferença de valores recebidos entre os dois grupos passou de 244,02% para 277,71% nos 15 anos analisados, mesmo havendo uma pequena diminuição dessa diferença no período de 2005 a 2012. Esse resultado corrobora com as teses apresentadas no início deste trabalho, onde se levanta a hipótese de que os repasses governamentais, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios, são um dos grandes incentivos para pequenos distritos se emanciparem de seus municípios de origem. Como já explicado nos capítulos anteriores, o FPM tem por objetivo ser uma transferência que auxilie para uma menor desigualdade entre os municípios

do Brasil, por esse motivo os municípios menores recebem um valor maior e, como a Tabela 1 apresentou, a média populacional dos municípios emancipados é cerca de 10 vezes menor do que a dos emancipados. Como podemos verificar no ano de 2012 os municípios de Origem receberam o valor de R\$319,27 por habitante, já os Emancipados receberam R\$1.205,93, mesmo tendo uma população média muito menor.

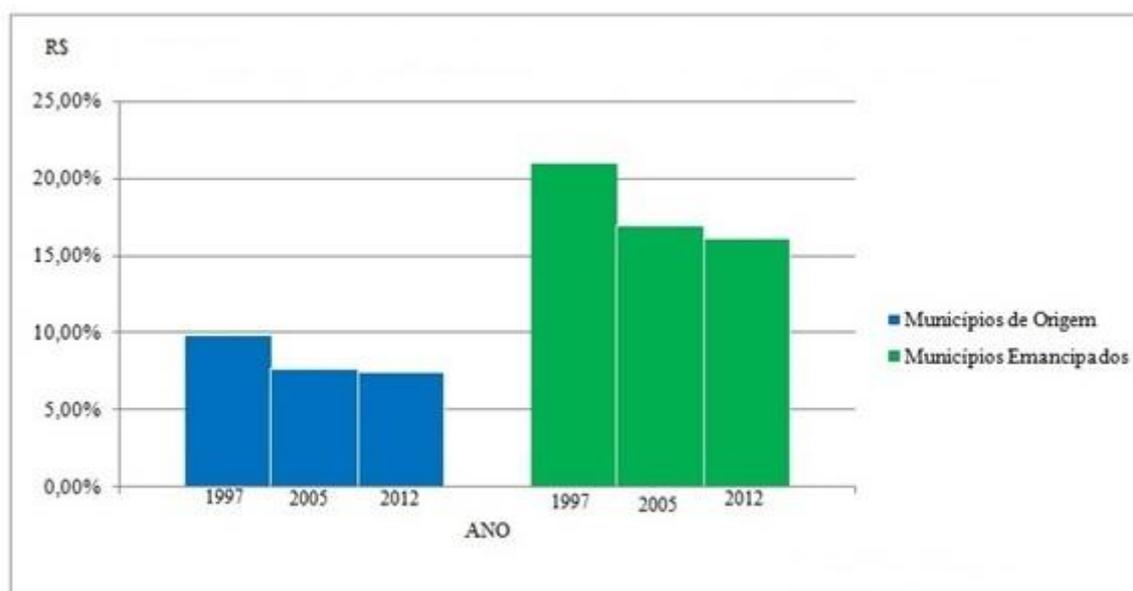
Tabela 5 - Receita FPM Per Capita e Participação na Receita Total %

	1997	2005	2012	Variação % 1997-2012
Origem	R\$ 192,72	R\$ 205,17	R\$ 319,27	65,67%
Origem - Participação %	9,82%	7,61%	7,45%	-24,13%
Emancipados	R\$ 662,99	R\$ 793,62	R\$ 1.205,93	81,89%
Emancipados - Participação %	20,89%	16,96%	16,13%	-22,79%
Diferença % - Origem x Emancipados	244,02%	286,81%	277,71%	13,81%

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados das seguintes fontes: IBGE, FEEDADOS, FINBRA
Valores corrigidos para ano base 2012

Verificando o Gráfico 3 pode-se perceber que o Fundo de Participação dos Municípios é uma das maiores fontes de receitas dos municípios Emancipados, o que os torna muito dependentes desse tipo de receita. A relação em 1997 entre Receita advinda do Fundo de Participação dos Municípios x Receitas Totais dos Municípios era de 9,82% e 20,89% para os municípios de Origem e os municípios Emancipados, respectivamente. Já no ano de 2012 os valores observados foram de 7,45% para os 232 municípios de Origem e 16,13% para os 262 Emancipados. Apesar da diminuição da importância global dessa transferência intergovernamental nas receitas dos municípios durante os 15 anos que se passaram desde 1997 até 2012, ela é ainda fundamental, especialmente para os novos municípios.

Gráfico 3 – Participação do FPM na Receita Total dos Municípios



Fonte: Elaboração própria

Na Tabela 6 podem-se verificar as despesas realizadas per capita dos municípios em Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Agricultura, além de Habitação e Urbanismo. Como cada um desses indicadores se divide está descrito no Capítulo 3 deste trabalho. Analisando cada indicador separadamente:

-Saúde e Saneamento: no decorrer dos 15 anos analisados a diferença de despesas per capita entre os dois grupos de municípios cresceu de 60,26% em 1997 para 232,64% em 2012. Enquanto os municípios de Origem gastavam R\$120,72 em 1997, no ano de 2012 o gasto foi de R\$499,84, um acréscimo de 314,05%, os municípios Emancipados passaram de R\$193,46 para R\$1662,65, representando um aumento de 759,43% nas suas despesas per capita em Saúde e Saneamento durante o período estudado. Essa enorme diferença de gastos é resultado da baixa infra-estrutura dos municípios recém emancipados, sendo necessário um dispêndio maior de investimentos no período que se sucede.

-Agricultura: Os municípios Emancipados no Rio Grande do Sul, em sua grande maioria, estão localizados em áreas rurais. Isso explica a grande diferença de despesas com o setor de Agricultura entre os dois grupos de municípios. Enquanto os municípios de origem tiveram um aumento per capita de 104,45%, passando de R\$35,27 em 1997 para R\$72,11 em 2012, os municípios Emancipados aumentaram suas despesas com esse setor em 251,31%, passando de R\$81,01 para R\$284,60 per capita no mesmo período.

-Educação e Cultura: Em termos per capita, essa é a maior despesa dos dois grupos de municípios, dentre as aqui analisadas. Podemos perceber que também há uma enorme

diferença em favor dos municípios Emancipados, passando de 41,19% em 1997 e chegando a cerca de 200% no ano de 2012. Enquanto o primeiro grupo aumentou sua despesa per capita em Educação e Cultura em 89,52% (R\$301,84 para R\$572,05) o segundo grupo quase triplicou sua despesa (R\$426,16 para R\$1.689,61).

-Habitação e Urbanismo: As despesas per capita dos municípios de Origem com Habitação e Urbanismo passaram de R\$65,24 em 1997 para R\$147,60 em 2012, já nos municípios Emancipados o crescimento foi de R\$70,73 para R\$397,43 no mesmo período. A diferença de gastos passou de módicos 8,11% para 169,26% nos 15 anos analisados. Essa diferença nesse indicador se dá novamente, como nas despesas com Saúde e Saneamento, provavelmente, pela necessidade dos novos municípios em criarem e/ou ampliarem a sua infra-estrutura, possibilitando assim uma melhoria na qualidade de vida da sua população (considerando que esse, segundo a teoria, é um dos fatores que justificam e incentivam as emancipações).

Tabela 6 - Despesas Realizadas Por Função - Per Capita

	1997	2005	2012	Variação % 1997-2012
Origem - Saúde e Saneamento	R\$ 120,72	R\$ 263,49	R\$ 499,84	314,05%
Emancipados	R\$ 193,46	R\$ 746,38	R\$ 1.662,65	759,43%
Origem x Emancipados %	60,26%	183,27%	232,64%	
Origem - Agricultura	R\$ 35,27	R\$ 38,05	R\$ 72,11	104,45%
Emancipados	R\$ 81,01	R\$ 121,17	R\$ 284,60	251,31%
Origem x Emancipados %	129,69%	218,45%	294,67%	
Origem - Educação e Cultura	R\$ 301,84	R\$ 365,99	R\$ 572,05	89,52%
Emancipados	R\$ 426,16	R\$ 1.085,43	R\$ 1.689,61	296,47%
Origem x Emancipados %	41,19%	196,57%	195,36%	
Origem - Habitação e Urbanismo	R\$ 65,24	R\$ 68,29	R\$ 147,60	126,24%
Emancipados	R\$ 70,53	R\$ 160,26	R\$ 397,43	463,49%
Origem x Emancipados %	8,11%	134,68%	169,26%	

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados das seguintes fontes: IBGE, FEEDADOS, FINBRA
Valores corrigidos para ano base 2012

Este resultado das despesas realizadas por função corrobora também com o que afirma Nazareth (2005), de que o federalismo fiscal deu mais autonomia para os municípios investirem nas áreas que mais necessitam, pois quem tem real conhecimento das demandas necessárias para a população local são eles, não a União.

Analisando a Tabela 7 verifica-se que no período de 15 anos o PIB per capita dos municípios Emancipados praticamente se igualou ao dos municípios de Origem. Enquanto o primeiro grupo (municípios de Origem) teve um aumento de 223,69% de 1997 até 2012, o segundo grupo (municípios Emancipados) obteve um acréscimo de 266,19% no mesmo período. A diferença entre os dois grupos, que no primeiro ano analisado (1997) era de

16,96% no curto prazo (2005) aumentou para 23,26% e teve uma redução drástica a partir desse período, chegando a apenas 3,39% no ano de 2012.

Tabela 7 - PIB Per Capita

	1997	2005	2012	Varição % 1990-2012
Origem	R\$ 6.985,37	R\$ 15.822,62	R\$ 22.610,86	223,69%
Emancipados	R\$ 5.972,26	R\$ 12.837,17	R\$ 21.870,08	266,19%
Diferença % - Origem x Emancipados	16,96%	23,26%	3,39%	
Rio Grande do Sul	R\$ 6.578,19	R\$ 14.239,61	R\$ 22.291,22	238,87%

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de dados das seguintes fontes: IBGE, FEEDADOS, FINBRA
Valores corrigidos para ano base 2012

4.1 COEFICIENTE DE GINI

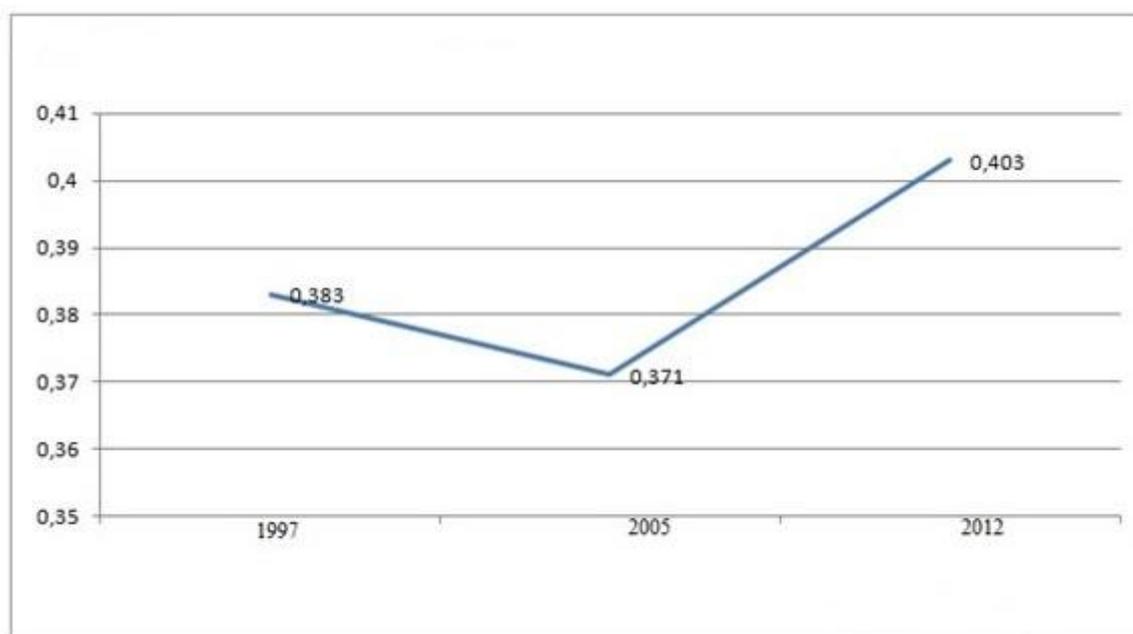
O Coeficiente de Gini neste trabalho será utilizado para mensurar a desigualdade entre os municípios gaúchos em termos de receita orçamentária per capita após as emancipações de municípios no Estado do Rio Grande do Sul. Para isso, a receita orçamentária fará o papel da renda e cada município representará um indivíduo. Quanto mais próximo de 0 for o índice, maior igualdade de distribuição orçamentária existe entre os municípios do Estado. Já, quanto mais próximo de 1, maior desigualdade existente.

Serão analisados os mesmo períodos estudados em todo o trabalho: o ano de 1997 por representar o fim do segundo *boom* de emancipações no Brasil e no Estado; 2005 como uma análise de médio prazo; 2012 para vislumbrarmos o que aconteceu em termos de distribuição orçamentária no longo prazo, se as medidas adotadas a partir do federalismo fiscal para esse fim tiveram mesmo os efeitos esperados.

O Índice de Gini calculado para os três períodos analisados foi 0,383 (1997), 0,371 (2005) e 0,403 (2012). É importante ressaltar que estes resultados seguem a tendência que foi indicada por Oliveira e Silva (2007). Num primeiro momento pode-se perceber que existe uma melhora na distribuição orçamentária per capita do Estado, quando o Índice de Gini de 2005 se aproxima mais de 0 do que no período anterior (1997), sendo assim, nesse período de

8 anos as emancipações municipais tiveram o resultado esperado nesse quesito. Mas, analisando o período seguinte, de 2005 a 2012 podemos verificar que o Índice de Gini inverte sua curva, se tornando mais próximo de 1. E se formos analisar o que aconteceu no período de 15 anos, onde o Índice de Gini passou de 0,383 em 1997 para 0,403 em 2012, percebe-se que apesar de uma melhora redistributiva num primeiro momento, no longo prazo, provavelmente, as emancipações acabam perdendo seu efeito desejado, de se aproximar de zero no Índice, quanto à distribuição orçamentária per capita. Sendo assim, num primeiro momento o efeito é positivo, mas no longo prazo esse efeito passa a ser negativo.

Gráfico 4 – Coeficiente de Gini



Fonte: Elaboração própria

5 CONCLUSÃO

O grande número de emancipações de municípios no Brasil e especialmente no Rio Grande do Sul, abalizadas pela Constituição Federal de 1988 e a descentralização fiscal, causaram impactos nas populações atingidas. Então, se fazem necessários estudos técnicos que avaliem as situações destas populações, tanto em relação aos municípios emancipados quanto aos municípios de origem. Utilizando alguns dos aspectos mais importantes para a compreensão das finanças municipais e que possivelmente tragam mais reflexos para a qualidade de vida dos munícipes, este trabalho teve como objetivo dar um parâmetro geral da situação financeira dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul após as emancipações e contribuir para trabalhos futuros, mais específicos e aprofundados sobre o tema.

Em relação às emancipações podemos perceber que os municípios que se emanciparam tiveram avanços em praticamente todos os aspectos analisados, inclusive contrariando a literatura, como no caso da arrecadação tributária, que houve um aumento significativo para esses municípios, sendo que o que é normalmente apresentado é que estes têm um desincentivo a aprimorar sua arrecadação por receberem grande verba de transferências intergovernamentais, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios. Esses resultados indicam que possivelmente houve uma melhora da qualidade de vida das populações dos novos municípios. Já, analisando o FPM também fica claro o aumento dessas transferências para os municípios emancipados, comprovando a grande dependência que estes têm referente a essa transferência intergovernamental, mesmo com o aumento da arrecadação tributária, diferentemente dos municípios de origem. Porém, verificou-se também que essa dependência diminuiu entre os anos de 1997 e 2012. Esse aumento que os municípios obtiveram pode causar algumas distorções na aplicação dos recursos, já que são os municípios de maior população que necessitam de maiores recursos. Em relação às despesas, os dados levantados podem representar que estes municípios estão investindo mais em áreas importantes, possivelmente elevando a qualidade de vida de seus moradores, como possível resultado da descentralização fiscal, apesar desse aumento ser algo natural, segundo a teoria, pois essas cidades precisam criar toda uma estrutura já desenvolvida nos municípios de origem. Quanto ao grupo de municípios de Origem, os dados levantados não podem determinar se houveram avanços ou retrocessos após as emancipações, pois apesar de

perderem uma fonte de sua arrecadação pelo desmembramento de distritos, também não contam mais com as despesas ocasionadas e necessárias para estes.

Por fim, após as emancipações, o Estado do Rio Grande do Sul teve uma leve melhora na sua distribuição de receita orçamentária num pequeno período de tempo, chamado de médio prazo neste trabalho, e após isso a curva se inverteu e segue uma tendência de piora na distribuição orçamentária per capita no longo prazo.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, G. **Federalismo uma introdução**, Fórum das Federações, FGV, Rio de Janeiro, 2009.

CIGOLINI, Adilar; MATIOLO, Edelvan. **A Nova Legislação e a Potencialidade de Criação de Novos Municípios no Brasil**. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Rio de Janeiro, Pg. 508-519, 2014.

EQUIPE DE PROFESSORES DA USP. **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 5.ed. 2004.

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

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **FINANÇAS PÚBLICAS**. 3 ed. São Paulo: Elsevier, 2008.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **FINANÇAS PÚBLICAS**. 4 ed. São Paulo: Elsevier, 2012.

GONÇALVEZ, Luciléia; DINIZ, Luiz. **Emancipações Municipais e Aplicação de Recursos Públicos: Um Estudo de Caso no Oeste Maranhense no Período de 1990 a 2004**. Revista Geografar, VII Seminário Interno de Pós-Graduação em Geografia, Curitiba, Agosto, 2009.

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

MANKIW, Gregory Mankiw. **INTRODUÇÃO À ECONOMIA: Princípios de micro e macroeconomia**. Tradução da 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

MENDES; MIRANDA; COSIO. **TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: diagnóstico e proposta de reforma.** Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, Abril, 2008.

MINISTÉRIO DA FAZENDA SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Receitas Públicas – Manual de Procedimentos**, Brasília, 2006.

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

MUSGRAVE, Richard A. *The Journal of Finance*. **The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy.** Vol. 15, No. 1. PP. 118-120, Março, 1959.

NAZARETH, P. **Mudanças recentes nos padrões de financiamento dos gastos municipais no Brasil – o caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.** Apresentado no “X Congresso Internacional del CLAD”, Santiago do Chile, out. 2005.

OATES, Wallace. *Journal of Economic Literature*. **An Essay on Fiscal Federalism.** American Economic Association, Vol. 37, No. 3, PP. 1120-1149, Setembro, 1999.

OLIVEIRA, Jules; SILVA, Carlos. **Uma análise do impacto das emancipações sobre a distribuição orçamentária entre os municípios do Rio Grande do Sul: 1989-2007.** 6º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, 2007.

PRADO, S. **Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

PRADO, S. **Partilha de recursos na Federação Brasileira.** *Coleção Federalismo no Brasil.* São Paulo, Edição FUNDAP/FAPESP/IPEA. et ali 2003.

REZENDE, Fernando. *Revista de Economia Política*. **Federalismo Fiscal no Brasil.** Vol.15, No.3, Julho-Setembro, 1995.

REZENDE, Fernando. **FINANÇAS PÚBLICAS.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 2008

STN. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br. Vários acessos.

TIEBOUT, Charles. A Pure Theory of Local Expenditures. **A Pure Theory of Local Expenditures**. Chicago, The University of Chicago Press, Vol. 64, No. 5, Outubro, 1956.

TOMIO, Fabrício. Revista de Sociologia e Política. **Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas**. Nº 24, Pg 123-148, Junho, 2005.

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

_____ **Uma visão geral do sistema de transferências. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros**- Caderno 6- Volume 1 Capítulo 1 (2006).

_____ **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada Alemanha, Índia, Canadá, Austrália**. Edição Konrad-Adenauer-Stiftung (2006).