

EFEITO DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA NACIONAL E DAS DESONERAÇÕES FISCAIS NAS FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS CATARINENSES

Alison Fiuza da Silva

(Economista da FECAM- e-mail pesquisa@fecam.org.br)

Celso Vedana

(Diretor de Relações Institucionais da FECAM - e-mail cvedana@fecam.org.br)

Alexandre Alves

(Diretor Executivo da FECAM - e-mail alexandre@fecam.org.br)

Emerson Souto

(Coordenador de Desenvolvimento Regional da FECAM - e-mail souto@fecam.org.br)

Dayna Maressa Soares Pacheco

(Estagiária em Desenvolvimento Regional da FECAM – e-mail sidms@fecam.org.br)

Área Temática: Finanças e Economia do Setor Público

Resumo

O setor público, em especial os municípios, é o agente indutor do desenvolvimento econômico. Para tanto, a realização de políticas públicas e de programas sociais no intuito de sanar as necessidades básicas da sociedade requer planejamento e condições financeiras estáveis. Nos últimos anos, em virtude de uma série de características e situações macro e micro econômicas verificou-se a chamada Crise Financeira dos Municípios. Este trabalho tem como objetivo analisar os impactos nas finanças públicas dos municípios de Santa Catarina resultantes da Estrutura Tributária Nacional, consagrada pela Constituição Federal de 1988, e pela política expansionista utilizada após a Crise Financeira de 2008, pautada pelas desonerações fiscais dos Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Utilizaram-se como instrumentos de análise e marco referencial os indicadores de Finanças Públicas, Capacidade de Arrecadação, Capacidade de Investimentos e Saúde Financeira, estimados pelo Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS), desenvolvido pela Federação Catarinense de Municípios (FECAM) para os anos de 2012 e 2014, os dados das receitas tributárias disponíveis por Ente da Federação e as estimativas de perda de arrecadação para o IPI e a CIDE. Os resultados evidenciam a coexistência entre a descentralização dos encargos, a centralização da arrecadação tributária e a diminuição das receitas aos municípios advindas das Transferências Federais. Diante desse quadro, podemos concluir que essa situação ameaça o custeio dos programas sociais e o atendimento das demandas do cidadão, além de reduzir a capacidade de investimentos e a promoção do desenvolvimento sustentável dos municípios.

Palavras Chaves: Finanças Públicas, Desonerações Fiscais e Estrutura Tributária Nacional.

Introdução

O papel do setor público no desenvolvimento econômico e na alocação eficiente de recursos requer de seu Ente mais frágil, o município, um esforço extremo para o planejamento e para a execução das políticas públicas. Esse esforço dar-se-á pela instabilidade financeira que o mesmo possui. A instabilidade das finanças municipais é advinda de problemas legais, institucionais e normativos característicos do Sistema Tributário Nacional, definido pela Constituição Federal de 1988.

A esse fato, a Crise Mundial de 2008, que proporcionou ao Brasil quedas recordes na bolsa de valores, diminuição do consumo, dos investimentos e da criação de postos de trabalho, também acentuou os problemas municipais.

Diante desse cenário temeroso, o Governo Federal precisou adotar medidas céleres para conter os efeitos da crise sobre a economia. Nesse sentido, as desonerações fiscais foram usadas como medidas anticíclicas para fomentar as demandas de consumo e investimentos, de maneira a garantir a continuidade do crescimento das riquezas do país.

Inobstante a esse fato, a intervenção do Governo, mais que necessária para impulsionar o crescimento, revelou-se prejudicial para às finanças municipais. O agravante desse fato também corrobora, segundo Guedes e Gasparini (2007, p. 303) do “alto grau de dependência financeira dos municípios, o que é explicado pelo modesto desempenho das receitas tributárias, resultado da estrutura tributária vigente, que reserva à União e os Estado os tributos de maior valor arrecadatário”.

Assunção (2011) especifica esses dois fatos ao afirmar que

em função do modelo de repartição de receitas tributárias previsto na Constituição de 1988, as desonerações fiscais utilizadas para conter a crise acabaram produzindo reflexos financeiros negativos para os entes federados, comprometendo o equilíbrio de contas públicas e a continuidade de programas sociais, especialmente nos pequenos municípios

O presente estudo tem como objetivo analisar os impactos financeiros ocasionados pelos Incentivos Fiscais e pela Estrutura Tributária Nacional sobre a égide do indicador de Finanças Públicas dos municípios de Santa Catarina, estimado pelo Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS).

1. Intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico e os Impactos nos Municípios Catarinenses

As teorias econômicas implicam diferentes pensamentos a respeito dos mecanismos propulsores do mercado. No caso de um mercado considerado perfeito, implícito pela Teoria Clássica (Smith -1976 e Ricardo -1971), a economia se comporta pelas suas próprias leis. Entretanto, como afirmado por Samuelson e Northaus (1993), caso o mercado funcione de forma inadequada por indisponibilidade de informações, seja pela sua imperfeição ou pela existência de economias externas, haverá “resultados econômicos deficientes”. Nesse caso, o Estado passa a ser o agente principal na obtenção dos resultados aos quais os agentes privados obteriam de qualquer modo se o mercado não fosse imperfeito.

Em virtude de um mercado de concorrência imperfeita as ações do setor público se configuram em políticas econômicas que visam à promoção da eficiência, da qualidade e do estímulo ao crescimento e a estabilidade da economia. A esse propósito, Mochón (1994, p. 63) afirma que “o setor público realiza funções econômicas de importância fundamental”, posição corroborada por Kenyes (1936) e Samuelson e Northaus (1993). Dentre essas funções, Mochón (1994, p.61) destaca as seguintes categorias: “fiscais, reguladoras, redistributivas, estabilizadoras e fornecedoras de bens e serviços públicos”.

Nesse sentido, a intervenção do Estado na economia se configura sobre duas faces distintas, a saber, direta ou indireta. Na intervenção direta, o Estado assume os exercícios das atividades econômicas. Já na indireta, ele torna-se um agente indutor da economia através do controle e da direção dos mercados.

Nos últimos anos, o Governo Federal valeu-se da prerrogativa de intervenção da economia para sanar os impactos da Crise Financeira de 2008. A legalidade dessa intervenção do poder público está prevista no Art. 174 da Constituição Federal de 1988, que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Essa intervenção ocorreu entre os anos de 2008 e 2013 e foi realizada de forma indireta onde o Estado utilizou-se da política fiscal expansionista para induzir a adoção de determinados comportamentos aos agentes econômicos para fins de estabilidade e crescimento da economia.

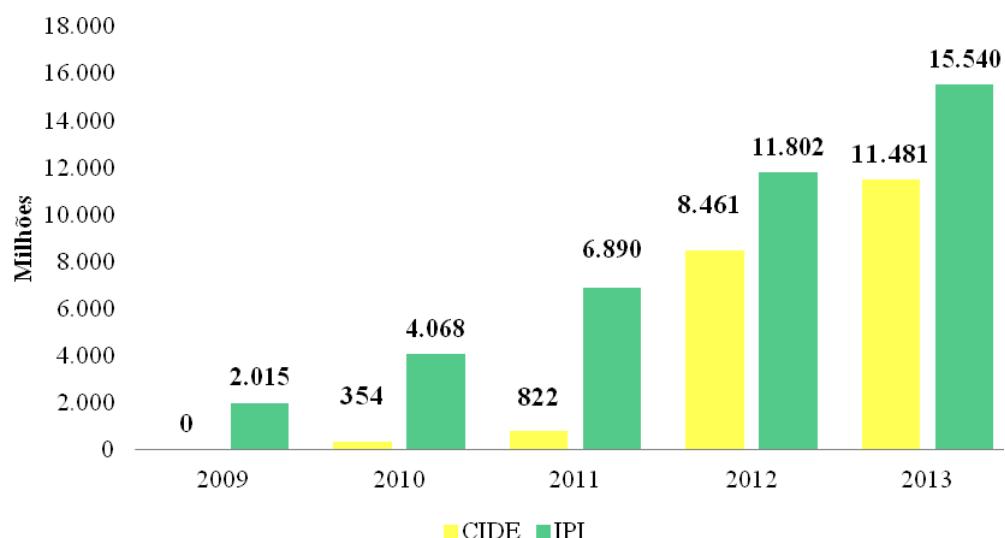
Nessa concepção, “a concessão de incentivos fiscais se insere como instrumento de intervenção no domínio econômico a fim de que se possam concretizar vetores e valores norteadores do Estado” (GADELHA, 2010, p.98). A utilização e o efeito para alcançar finalidades específicas são realizados mediante a “concessão de incentivos fiscais setoriais ou regionais, utilizando a maior ou menor incidência de carga tributária como mecanismo redutor de custos e estimulador da atividade econômica” (CAVALCANTI, 1997).

Nesse período as principais medidas usadas pelo poder público foram as desonerações fiscais, dentre elas destacamos as diminuições das alíquotas dos Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Imposto sobre Operação Financeira (IOF), Impostos da Folha de Salário, dentre outros.

Esse caminho adotado pelo Brasil por meio da redução dos impostos, notadamente o IPI e a CIDE, tornou possível estimular a demanda agregada como fonte de recuperação da atividade econômica. Entretanto, se por um lado as desonerações fiscais contribuíram para a frenagem dos efeitos negativos da Crise Financeira de 2008, por outro, a renúncia das receitas contribuiu para a diminuição das transferências constitucionais aos municípios. Portanto, seu resultado extrapolou as questões econômicas ao acentuar a crise das finanças municipais.

No Gráfico 1 analisamos as estimativas da renúncia fiscal sobre o IPI e a CIDE a partir das previsões estimadas pela Receita Federal, realizadas de acordo com as medidas tomadas pelo governo no decorrer dos anos de 2009 a 2013.

Gráfico 1. Estimativa das Desonerações Tributárias



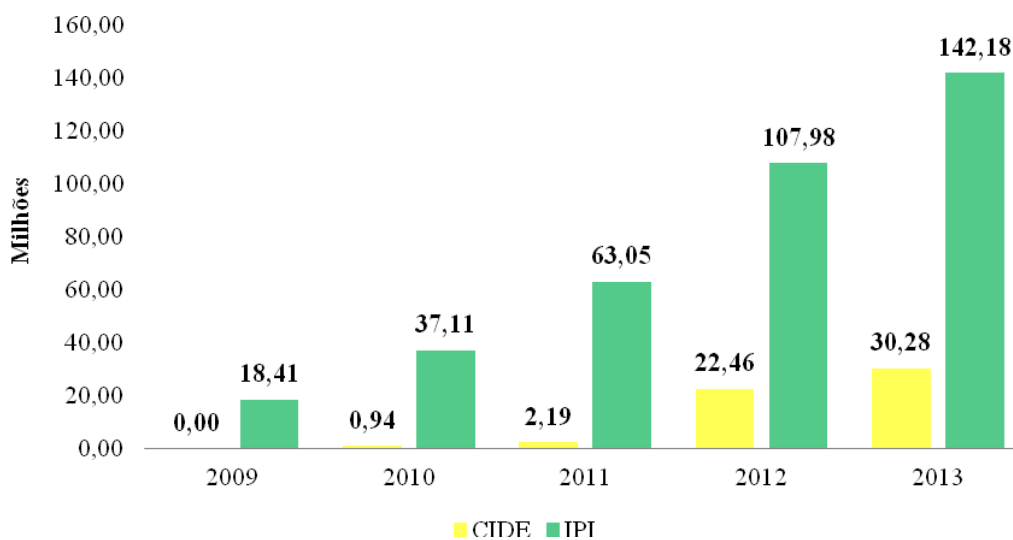
Fonte: Receita Federal – Elaboração: FECAM

Nessa análise constatamos que as desonerações sobre o IPI e a CIDE totalizaram entre os anos de 2009 e 2013 o valor de R\$ 61,43 milhões. Esse valor corresponde a 1,27% do PIB referente ao ano de 2013. Em média, as desonerações desses dois tributos representaram, respectivamente, 0,19% e 0,11% do PIB no período em destaque.

Com base nos dados do Gráfico 1, foi estimado o Gráfico 2, que consta as perdas das receitas municipais para Santa Catarina ocasionadas entre os anos de 2009 e 2012. Percebe-se que as perdas nas receitas entre os anos de 2009 e 2013 resultados das desonerações totalizaram o valor de R\$ 424.601.034,00. Desse montante, R\$ 55.868.217,00 se referem às transferências da CIDE e R\$ 368.732.816,00 ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

As perdas geradas para essas duas receitas correspondem a 3,07% do total arrecadado pelo FPM no mesmo período e 120,30% do total transferido pela CIDE. No caso da CIDE, o valor desonerado é maior ao que foi repassado aos municípios catarinenses entre 2010 e 2013 em virtude da alíquota zerada no ano de 2013.

Gráfico 2. Estimativa de Perdas de Receitas aos Municípios Catarinenses



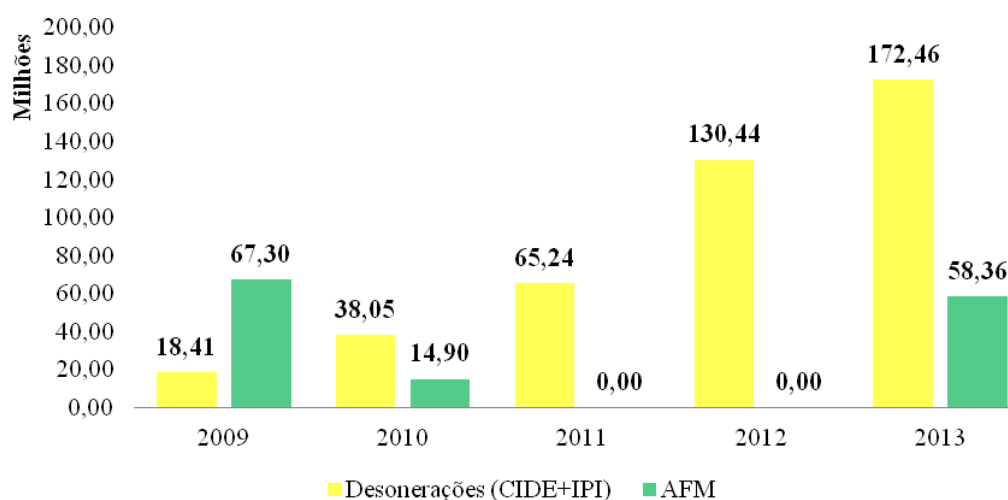
Fonte: Receita Federal e TCU – Elaboração: FECAM

Destacamos que a diminuição da arrecadação nacional do IPI e da CIDE decorrente das desonerações fiscais realizada pelo Poder Executivo, acabou afetando o equilíbrio das finanças dos pequenos municípios que dependem substancialmente das transferências constitucionais do FPM.

De certo modo, para contornar esse problema, o Governo Federal instituiu entre os anos de 2009 e 2013 Medidas Provisórias que dispõem sobre a prestação de Apoio Financeiro aos Municípios (AFM). No Gráfico 3 apresentamos a diferença entre as estimativas de perdas das receitas municipais catarinenses e a compensação financeira repassado pela União através do AFM.

De forma geral, o apoio financeiro totalizou um acréscimo nas receitas municipais em Santa Catarina de R\$ 140.569.128,43, entretanto, esse valor é 66,89% menor que as estimativas de perdas das receitas no período acumulado de 2009 a 2013. Também constatamos um descompasso entre a compensação financeira e às desonerações fiscais, uma vez que, de um lado, houve o acréscimo das desonerações, do outro, redução do AFM.

Gráfico 3. Estimativa de Perdas de Receitas aos Municípios Catarinenses e AFM



Fonte: Receita Federal, TCU e FECAM – Elaboração: FECAM

A tentativa de equilibrar as finanças municipais através de aportes financeiros evidencia o caráter urgencial e crítico das finanças municipais. Nesse caso, essa situação compromete a eficácia e a universalidade dos serviços públicos municipais, uma vez que inviabiliza financeiramente a manutenção autônoma dos custos dos programas sociais.

2. Contextualização da Descentralização Fiscal no Brasil e Crise Fiscal dos Municípios

O poder do Governo Federal sobre o qual se assentava o regime político instaurado em 1964 determinava o pleno domínio da base tributária e política do país. Nesse período

inexistia uma disputa por recursos tributários e a característica do sistema tributário era a dependência dos estados e municípios em relação ao Governo Federal.

Inobstante à centralização dos recursos tributários, destacamos também que a maior parte dos recursos dos estados e dos municípios era sujeita às vinculações da União, pois, eles não possuíam nenhuma flexibilidade e autonomia para discernir sobre a alocação de recursos e políticas públicas. O cenário político e institucional da década de 60, 70 e 80 vinculavam uma progressiva e acentuada crise nas finanças estaduais e municipais.

A partir dos anos 80, o avanço da abertura política estabeleceu uma contradição entre a ampliação da liberdade política e a dependência financeira dos estados e municípios. Affonso (1994, p.328) salienta que essa contradição é a que alimentou, em grande medida, o movimento municipalista em prol da descentralização financeira.

A situação atual do Sistema Federativo Brasileiro indica uma mudança ascendente com relação às posições de meados da década de 70, uma vez que é fato conhecido que a Constituição de 1988 promoveu uma significativa mudança na distribuição dos recursos entre os Entes da Federação, principalmente para os estados e os municípios. Esse movimento da descentralização dos recursos tem início na conjunção da crise econômica e com a abertura política e econômica que se processou no país, a partir dos anos 80.

Com a formulação da nova Constituição Federal em 1988 houve a diminuição da concentração do poder político, o que alçou o fortalecimento dos estados e municípios à condição de seu principal objetivo. Tal objetivo exigia no que diz respeito às finanças públicas, o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração dos recursos tributários disponíveis e a transferência de encargos da União para aquelas unidades. Essas mudanças tinham como indicativo uma diminuição da crise das finanças municipais.

Ao referenciar o aumento da autonomia fiscal dos municípios, devemos levar em consideração que a base tributária especificada na Constituição de 1988 para os municípios não proporcionou um crescimento absoluto das receitas em relação aos outros Entes da Federação, por isso, a autonomia fiscal dos municípios determinada nesses termos resultou no alto grau de dependência financeira dos municípios. Segundo Guedes e Gasparini (2007, pg. 304), essa situação é explicada “pelo modesto desempenho das receitas tributárias, resultado da estrutura tributária vigente, que reserva à União e aos Estados os tributos de maior valor arrecadatório”.

Ao cenário exposto, identificamos na Tabela 1 a composição das receitas tributárias disponíveis por esfera de governo de 2002 a 2010. De fato, ela revela que a carga tributária

dos municípios nesse período não apresentou mudanças significativas. Em média a carga tributária dos municípios foi de 17,06%, 42,26 pontos percentuais menor que a média apresentada pela União (59,32%).

Tabela 1. Receita Tributária Disponível e a Carga Tributária no PIB por Ente da Federação

Ano	Arrecadação Total		União			Estados			Municípios		
	Arrec. (Bilhões)	Participação PIB	Disponível (Bilhões)	Participação PIB	(%) Partilha	Disponível (Bilhões)	Participação PIB	(%) Partilha	Disponível (Bilhões)	Participação PIB	(%) Partilha
2002	567,21	38,38%	328,67	22,24%	57,94%	138,99	9,41%	24,50%	99,56	6,74%	17,55%
2003	639,04	37,59%	372,69	21,92%	58,32%	156,45	9,20%	24,48%	109,89	6,46%	17,20%
2004	742,23	38,23%	437,12	22,51%	58,89%	180,59	9,30%	24,33%	124,52	6,41%	16,78%
2005	860,87	40,09%	509,41	23,72%	59,17%	206,29	9,61%	23,96%	145,16	6,76%	16,86%
2006	951,11	40,14%	565,92	23,88%	59,50%	224,87	9,49%	23,64%	160,33	6,77%	16,86%
2007	1.079,91	40,58%	642,34	24,14%	59,48%	253,20	9,51%	23,45%	184,37	6,93%	17,07%
2008	1.261,11	41,59%	747,13	24,64%	59,24%	296,24	9,77%	23,49%	217,74	7,18%	17,27%
2009	1.297,73	40,06%	770,38	23,78%	59,36%	303,50	9,37%	23,39%	223,86	6,91%	17,25%
2010	1.554,35	41,23%	951,54	25,24%	61,22%	348,10	9,23%	22,40%	254,71	6,76%	16,39%
2011	1.718,73	41,48%	1.027,20	24,79%	59,77%	396,17	9,56%	23,05%	295,35	7,13%	17,18%
2012	1.859,84	42,24%	1.108,62	25,18%	59,61%	430,28	9,77%	23,14%	320,94	7,29%	17,26%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IPEADATA – Elaboração: FECAM

O agravante de tal fato pode ser identificado também na diminuição do percentual da carga tributária disponível dos municípios e dos estados. Entre os anos de 2002 a 2012 os municípios diminuíram sua participação na ordem de 1,68%, passando de 17,55% para 17,26% na participação da carga tributária e os Estados apresentaram queda de 5,59%. Em uma situação oposta encontra-se a União, em 2002 sua participação do bolo tributário foi de 57,94%, mas em 2012 alcançou participação de 59,61%, acréscimo de 2,87%.

A centralização da arrecadação também pode ser identificada pela participação dos Entes da Federação na composição do PIB. Nos anos considerados na amostra, em média, a União, Estados e Municípios apresentam carga tributária disponível no PIB de 23,82%, 9,48% e 6,85%, respectivamente. Com relação a evolução na participação no PIB, constamos que todos os níveis de governos apresentaram crescimento, no entanto, a maior evolução deu-se na União, ao qual passou de 22,24% em 2002 para 25,18% em 2012. Esses resultados reforçam a tese da centralização dos recursos públicos.

Não obstante, constatamos que os principais impostos e contribuições que proporcionam uma base tributária consistente para se efetivar os encargos e responsabilidades estão centrados no Governo Federal e nos Estados. Nesse sentido, a base tributária disponível dos municípios torna-se insuficiente para atender as políticas públicas, sobretudo em

educação, saúde, saneamento básico, recomposição de salário dos servidores públicos, dentre outros.

Esse princípio de base tributária insuficiente é acentuado com o aumento dos encargos municipais. Corroborar com essa afirmação Affonso (1994, p.328) ao salientar que

no esteio das críticas formuladas à Constituição de 1988, a versão segundo a qual os estados e os municípios, embora tivessem ampliado significativamente suas receitas, não teriam aumentado proporcionalmente aos seus encargos.

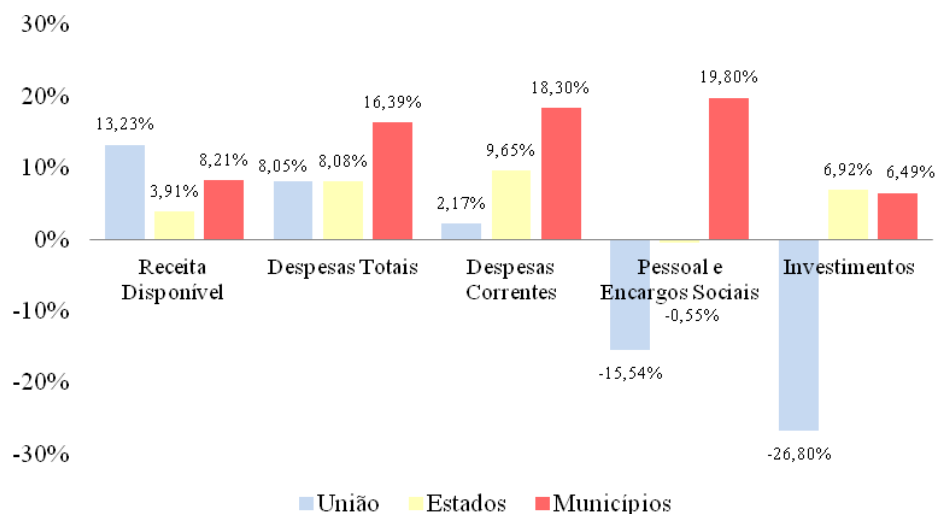
Os municípios passaram a ter mais competências, contudo suas receitas são insuficientes perante as obrigações surgidas. Percebe-se que, nos últimos anos, conforme destacam Giambiagi e Além (2008), ocorreram diversas variações no comportamento das despesas públicas que resultaram em seu crescimento.

Um aspecto importante a ser destacado é que a descentralização da prestação de serviços e da provisão de bens, com a transferência das responsabilidades da União para os Municípios, permite que os contribuintes exerçam uma influência maior sobre as decisões de gastos do governo. Essa maior influência evidencia a possibilidade de escolher um conjunto de prioridades públicas que corresponda mais nitidamente às demandas das populações locais.

Um dos resultados da descentralização das competências é um setor público local maior, o que resulta em maiores gastos. Oates (1985), em seu estudo para os governos estaduais americanos, apresenta evidências empíricas que atestam com essa hipótese.

De fato, o Gráfico 4 revela a crise fiscal dos municípios na medida em que as despesas públicas acabam crescendo mais que proporcionalmente do que as receitas tributárias disponíveis.

Gráfico 4. Evolução da Participação das Principais Despesas e da Receita Disponível por Nível de Governo em Relação ao PIB (2002-2012)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IBGE – Elaboração: FECAM

Ao analisar o Gráfico 4, constatamos que a evolução da receitas disponíveis por Ente da Federação entre os anos de 2002 a 2012 é significativamente maior para União, cujo valor de 13,23% é 61,06% maior que a evolução da receita disponível dos municípios.. Enquanto a receita disponível dos municípios em relação ao PIB obteve aumento de 8,21%, suas despesas totais foram acrescidas em 16,39%, ou seja, as despesas totais dos municípios em relação ao PIB cresceram 99,62% a mais que suas receitas disponíveis. Em valores absolutos constatamos também que a média de crescimento das despesas totais nesse período foi maior para os Municípios do que para a União, 13,35% e 12,89%, respectivamente.

Esses dados expressam de forma clara a inconsistência entre a evolução das receitas e despesas dos municípios e da União. Enquanto o Governo Federal tem resultado superavitário entre o que arrecada e o que gasta, os municípios tem déficit ao comparar a evolução das receitas disponíveis e o total de suas despesas. A expressão disso é caracterizada na crise das finanças municipais.

A materialização desse resultado é exposta por Serra e Afonso (1999, p.14) ao constatarem que

há superposição de ações em algumas áreas e carência em outras, o governo central não tem conseguido exercer satisfatoriamente sua função de coordenação e os governos subnacionais adotam políticas exageradamente autônomas. Se a União ou mesmo alguns estados, por um lado, encolhem sua participação nos investimentos e programas de duração continuada, por outro, não transferem pessoal e bens para as unidades estaduais ou locais, o que gera, *ceteris paribus*, um aumento não previsto das despesas públicas agregadas.

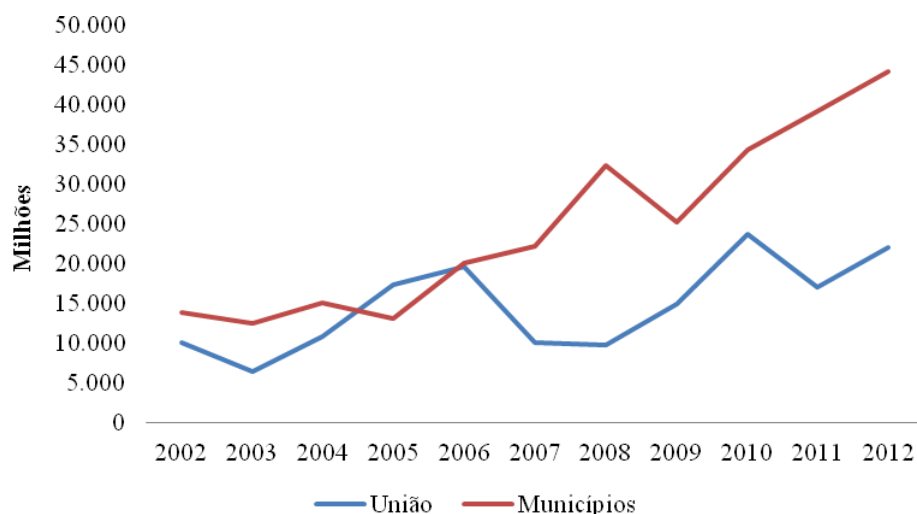
Nesse modelo de federalismo fiscal Ahmad, Hewitt e Ruggiero (1997) expressam que “a repartição de receitas se coloca como um canal de coordenação que viabiliza a coexistência entre descentralização de encargos e a centralização da arrecadação tributária”.

As condições expostas acima também são constatadas nas despesas de natureza operacional, realizada pela administração pública municipal, para a manutenção e o funcionamento dos programas, das políticas públicas e de seus órgãos. Nesse caso, é averiguado que os municípios apresentam acentuado crescimento das despesas correntes e despesas de pessoal e encargos sociais em relação ao PIB, valores de 18,30% e 19,80%, respectivamente. Por outro lado, a União apresentou pequeno acréscimo de 2,17% nas despesas correntes e um acentuado decréscimo de 15,54% nas despesas de pessoal e encargos sociais.

Por fim, ao analisar os investimentos públicos em formação de capital fixo que são necessários para a propulsão do dinamismo econômico na criação de emprego, renda e consumo, identificamos que a União diminuiu seus investimentos em relação ao PIB entre 2002 e 2012 na ordem de 26,80%. Estados e Municípios, em uma situação oposta, vincularam um acréscimo nos investimentos sobre o PIB para o mesmo período em 6,92% e 6,49%, respectivamente.

Esse fato mostra o papel primordial exercido pelo poder municipal na promoção do crescimento econômico. No Gráfico 5 constamos que os municípios a partir de 2007 assumiram essa responsabilidade de forma acentuada, uma vez que, em valores absolutos de 2012, investiram 100,11% a mais que o União.

Gráfico 5. Investimentos Públicos



Os resultados indicam que, com a promulgação da nova Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a ter maiores responsabilidades sobre as competências e os encargos. Na prática, essa descentralização também resultou em problemas, como afirmado por Vedana (2002, p. 47):

esta delegação ocorreu sem o repasse de recursos suficientes para manter essas atividades de forma adequada, com transferências de funções, que são ampliadas nas áreas de agricultura, saúde, educação, segurança pública, trânsito, transporte escolar, programas especiais de atendimento ao idoso, infância e adolescência, saneamento básico entre outros, sempre na dependência da transferências de auxílios financeiros conveniados, que chegam de forma insuficiente e com atrasos.

Celso Vedana (2002, p. 49) afirma, também, que a Constituinte falhou num ponto fundamental, qual seja,

em não ter concedido maior autonomia e capacidade tributária ao Município ou, ao menos, lhe ter garantido melhor distribuição das transferências de receitas constitucionais, pois de nada lhe valerá a capacidade de auto-organização política e administrativa, se não houver a alocação dos respectivos recursos financeiros que lhe assegurem a independência econômica.

Enfim, existe um profundo reconhecimento de que a Estrutura Nacional Tributária e de Responsabilidade elencadas na Constituição Federal de 1988 criou condições para o aumento da crise das finanças municipais. Esse reconhecimento resulta do descompasso entre o aumento de competências do governo central para os governos municipais e o aparente alargamento da base tributária. Portanto, a crise das finanças municipais se assenta nas dificuldades para se fazer com que a descentralização das responsabilidades públicas caracterizada pela CF de 1988 fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das receitas.

3. Indicadores Financeiros dos Municípios Catarinenses

A Federação Catarinense de Municípios (FECAM) instituiu o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDMS) com o objetivo de avaliar o município em seu nível de desenvolvimento sustentável. O IDMS visa fomentar a prática nas gestões públicas municipais do planejamento, da avaliação e da tomada de decisão orientada por informações técnicas, além de ser uma ferramenta que busca auxiliar os agentes públicos a se situar em relação ao cenário atual e a definir e prospectar um cenário futuro desejável a partir das prioridades municipais visando à conquista de patamares mais elevados de sustentabilidade e bem-estar social.

O IDMS leva em conta a necessidade de construir condições adequadas de sustentabilidade no processo de desenvolvimento, a partir da melhoria da realidade de quatro dimensões básicas do desenvolvimento municipal sustentável:

- Ambiental
- Econômica
- Sociocultural
- Político Institucional

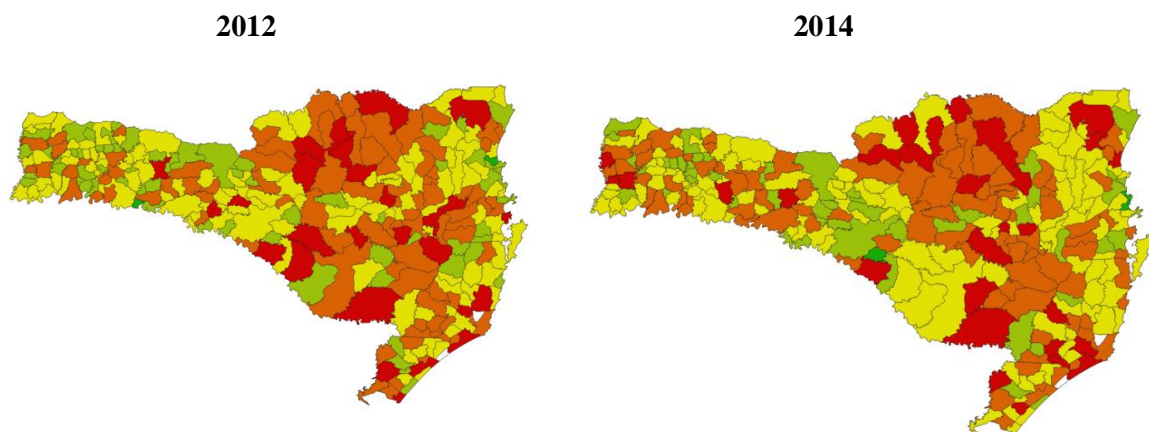
A avaliação de sustentabilidade em quatro pilares é sugerida pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas na última versão do *Dashboard of Sustainability*, preparada para a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável na África do Sul em 2002. O índice foi construído sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável, que é conceituado como "um tipo de desenvolvimento socialmente incluyente, politicamente descentralizado, ambientalmente prudente e economicamente sustentado no tempo" (IGNACY SACHS, 2000).

Esse índice corresponde a uma média aritmética das quatro dimensões, composta por uma agregação de 62 variáveis. A sustentabilidade torna-se, assim, a expressão do desenvolvimento equilibrado dessas dimensões. A classificação do município no IDMS varia entre 0 a 1, pois, quanto mais próximo a 1, mais sustentavelmente desenvolvido é o município. O sistema permite ainda a geração de subdimensões para cada uma das quatro dimensões, que se constituem numa forma intermediária de agregação entre indicadores. O indicador é uma ferramenta que capta aspectos da realidade complexa e os traduz, tornando essa realidade conhecível e compreensível.

Nessa perspectiva, analisamos a subdimensão Finanças Públicas. Esse índice tem como objetivo caracterizar o desempenho das atividades governamentais na arrecadação e na alocação eficiente dos recursos em prol do benefício e atendimento das demandas da sociedade. Inserido na dimensão Político Institucional, juntamente com a Gestão Pública e a Participação Social, é composto por três indicadores: Saúde Financeira, Capacidade de Arrecadação e Capacidade de Investimento.

No IDMS de 2014, o índice de Finanças Públicas dos municípios do Estado de Santa Catarina foi de 0,641 (Mapa 1). Comparado à subdimensão de 2012, cujo valor foi de 0,652, o índice apresentou queda de 1,69%.

Mapa 1. Indicador de Finanças Públicas dos Municípios Catarinenses



Fonte: Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS)

Elaboração: FECAM

De acordo com o nível de classificação do IDMS os resultados indicam agravamento das finanças públicas dos municípios catarinenses, uma vez que, dos 293 municípios, 153 apresentaram queda em seus índices de Finanças Públicas de 2012 para 2014, ou seja, 52,22% do total. Apenas um município não obteve variação no índice e 139 municípios manifestaram crescimento, isto é, 47,44% do total. É possível considerar que entre 2012 e 2014 aumentaram os municípios considerados Baixos e Médios Baixos no desenvolvimento sustentável na órbita das finanças municipais.

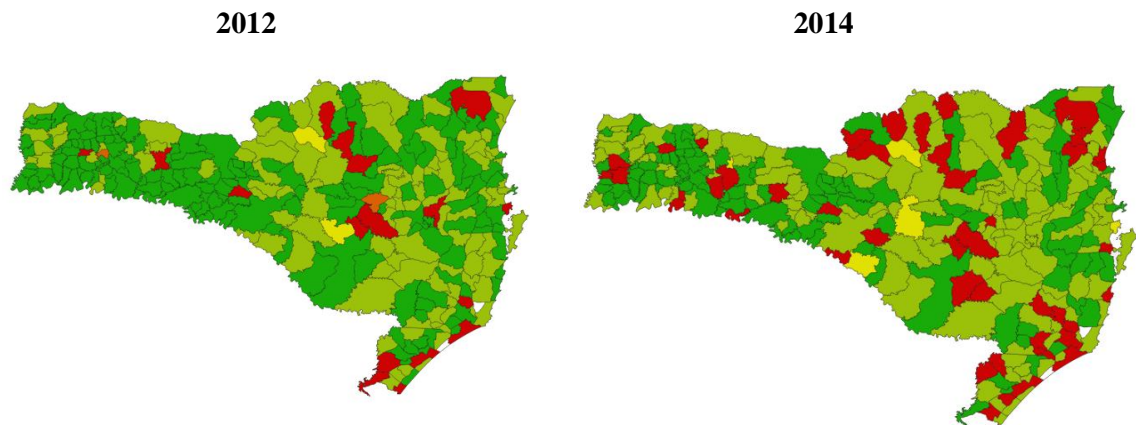
Esse desempenho no índice de 2014 se deve, principalmente, à diminuição do indicador de Saúde Financeira, o qual passou de 0,861 para 0,788, decréscimo de 8,48%. Os demais indicadores que compõem o Índice de Finanças Públicas apresentaram pequenas melhoras, mas, ainda assim, permaneceram no nível Médio Baixo.

O Mapa 2 a seguir apresenta a evolução dos municípios no Indicador de Saúde Financeira. Esse indicador tem como objetivo determinar o comprometimento dos municípios no cumprimento das limitações legais caracterizadas na Lei de Responsabilidade Fiscal. As variáveis que expressam esse indicador são a Suficiência de Caixa e a Receita Comprometida com Folha de Pessoal.

Conforme observado no Mapa 2 dentre os 293 municípios de Santa Catarina, 78 apresentaram crescimento entre 2012 e 2014, ao qual representa 26,62% do total. Identificamos também que 9 municípios mostraram-se sem variação entre os anos, 3 e 206 revelaram queda, 70,31% do total.

O que contribuiu intensamente para a condição em que se encontra o indicador de Saúde Financeira é a diminuição dos municípios que possuem Suficiência de Caixa e o aumento da média dos municípios com Receita Comprometida com Folha de Pessoal.

Mapa 2. Indicador de Saúde Financeira dos Municípios Catarinenses



Fonte: Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS)

Elaboração: FECAM

Com relação à Suficiência de Caixa, constatamos que houve uma queda de 10,64% na média dos municípios com ativos financeiros disponíveis em caixa maior do que as obrigações financeiras assumidas (restos a pagar). Nesse caso, para o índice de 2012, 94% dos municípios apresentavam Suficiência de Caixa, entretanto, no índice de 2014, apenas 84% dos municípios tinham condições financeiras para sanar suas obrigações a pagar.

Na variável Percentual da Receita Comprometida com Folha de Pessoal identificamos que houve uma redução de 6,36% no seu índice, o que representa um aumento no valor absoluto da variável de 4,60%, ou seja, a média da variável para os municípios de Santa Catarina aumentou de 47,22% para 49,81%. Esse resultado indica que os municípios do estado passaram a ter maiores gastos no custeio da manutenção dos serviços e ao atendimento das demandas sociais.

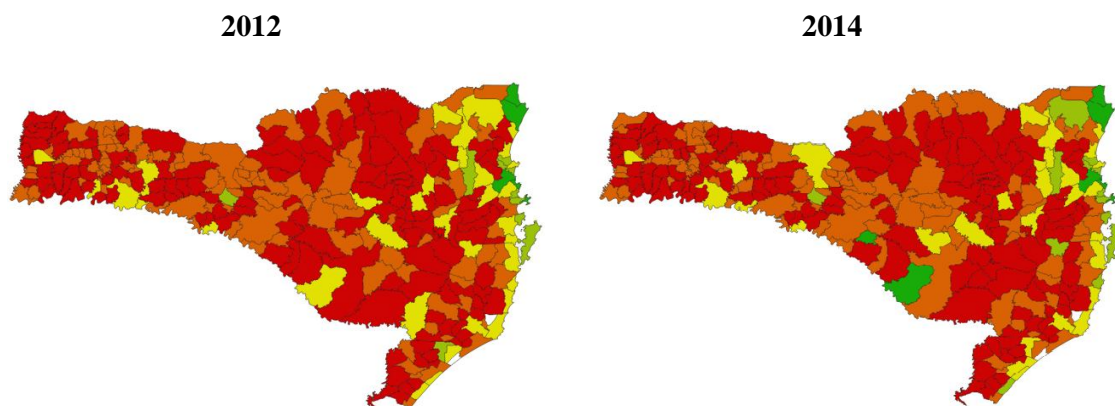
Os resultados do cenário exposto são acentuados frente a uma conjuntura de incentivos fiscais instituída nos últimos anos e a estrutura do Sistema Tributário Nacional. A diminuição das receitas municipais via transferências e o aumento das competências municipais conduzem os municípios à uma crise em suas finanças.

A crise financeira dos municípios tem reflexo também no Indicador de Capacidade de Arrecadação. Esse indicador indica o comprometimento dos municípios na eficiência de gestão tributária e na capacidade de dispêndio das políticas públicas no atendimento das demandas do cidadão. As variáveis que o compõem são a Receita Corrente Líquida Per Capita e o Percentual de Receita Própria sobre a Receita Corrente Líquida.

De forma geral, o Mapa 3 expressa as condições municipais entre os anos de 2012 e 2014 para o Indicador de Capacidade de Arrecadação. No período exposto houve um acréscimo no índice de 1,93%, passando de 0,517 para 0,527. Entretanto, de acordo com o nível de Classificação do IDMS, percebemos que a maioria dos municípios do Estado se encontra em uma situação preocupante, já que, 83,62% municípios estão na classificação Médio Baixo ou Baixo.

Conforme observado nesse mapa, constatamos que 185 municípios apresentaram crescimento entre 2012 e 2014, 63,14% do total; 2 mostraram-se sem variação entre os anos, 0,68% dos municípios; e 106 revelaram queda, 36,18% do total.

Mapa 3. Indicador de Capacidade de Arrecadação dos Municípios Catarinense



Fonte: Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS)

Elaboração: FECAM

Decorrente desse fato, a variável Receita Corrente Líquida, que identifica a capacidade dos municípios no atendimento às demandas públicas, contribui para o baixo crescimento do Indicador de Capacidade de Arrecadação. A média do índice para os municípios catarinenses nessa variável apresenta evolução de 0,63%, passando de 0,634 para 0,638. Nela, identificamos que 172 municípios encontram-se na

classificação Baixo ou Médio Baixo, ou seja, suas condições financeiras são insuficientes para atender as demandas públicas. Em média, esses municípios têm R\$ 1.934,74 por habitante para utilizar em investimentos, valor este 24,29% menor que a média de todos os municípios do Estado.

Entretanto, o agravante do Indicador da Capacidade de Arrecadação advém do resultado da variável Percentual de Receita Própria sobre a Receita Corrente Líquida. Percebe-se, em valores absolutos, um acréscimo de 0,30% entre 2012 e 2014, passando de 10,13% para 10,16%. Esse resultado indica um alto grau de dependência dos municípios catarinenses sobre as Transferências Estaduais e Federais. Ao todo, 213 municípios do Estado se encontram no nível de classificação do IDMS Baixo ou Médio Baixo, ou seja, a média de seus dados nessa variável fica 29,73% menor que a média de todos os municípios.

O resultado exposto demonstra a fragilidade com que os municípios têm atualmente em solucionar as demandas públicas a partir de uma receita corrente líquida per capita baixa e uma dependência extrema sobre as transferências Estaduais e Federais. Nesse caso, entende-se que a estrutura Tributária Nacional vigente não gera recursos suficientes para que os municípios possam sustentar investimentos necessários à superação das demandas sociais e econômicas. Rezende (1995) salienta que,

ao tornar o financiamento dos gastos públicos de estados e municípios mais dependentes de recursos provenientes de transferências, a Constituição de 1988 tornou o cidadão menos consciente do ônus que suporta em decorrência dos gastos realizados por governadores e prefeitos.

Em virtude de uma capacidade de arrecadação não condizente com suas necessidades, os municípios tornam-se incapazes de dinamizar o aumento de emprego, renda e do consumo na expansão da atividade econômica através dos investimentos. Esse resultado é evidenciado no Mapa 4. Nele apresentamos o indicador de Capacidade de Investimentos dos municípios catarinenses.

O setor público tem um papel fundamental no aumento do nível de investimento, principalmente nas atividades em que a área privada possui pouco interesse ou não possui capacidade financeira adequada para fazê-lo. Esse desempenho pode ser analisado segundo a explicação de Alves e Luporini (2007, p. 6), ao afirmarem que

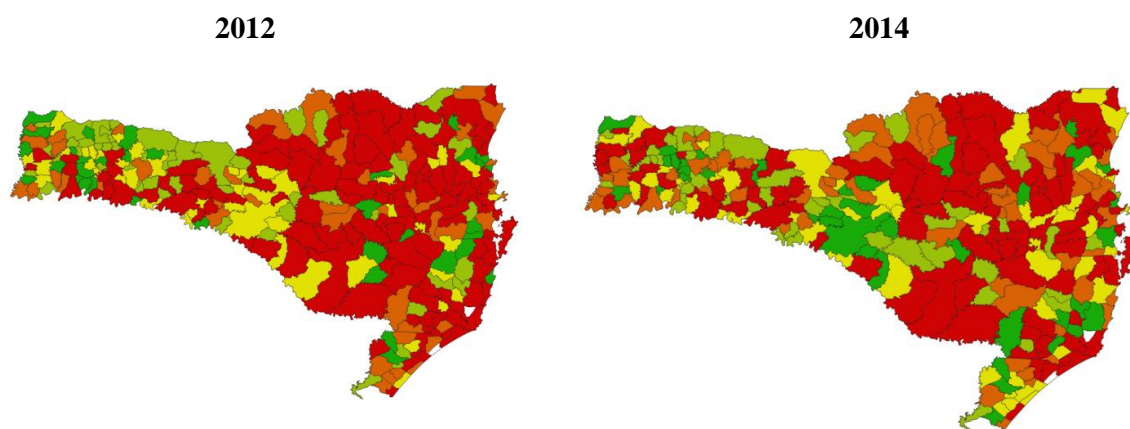
O investimento público em capital fixo pode exercer um papel de complementaridade ou de substitutibilidade em relação ao investimento privado, dependendo, entre outros fatores, do tipo de investimento que é realizado e de sua forma de financiamento. O investimento

público também pode atuar de maneira contra-cíclica, aumentando a demanda por insumos e serviços do setor privado. Neste caso, a acumulação de capital público exerce um papel complementar ao investimento privado.

Os dados indicam que houve um aumento de 5,20% no índice do Indicador de Capacidade de Investimento entre 2012 e 2014, passando de 0,577 para 0,607. No entanto, dentre as variáveis que o compõem, constatamos que houve um decréscimo no índice do Investimento Público per capita de 0,15% e um acréscimo de 8,25% no índice da variável Investimento público sobre a Receita Corrente Líquida.

Pelo Mapa 4, em relação ao índice de 2014, analisamos que 53,58% dos municípios do estado estão na posição Baixo ou Médio Baixo, ou seja, 157 municípios possuem investimentos públicos que não dinamizam em larga escala o crescimento econômico.

Mapa 4. Indicador de Capacidade de Investimentos dos Municípios Catarinenses



Fonte: Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS)

Elaboração: FECAM

Ao analisarmos as variáveis do indicador de Capacidade de Investimentos, destacamos que 156 municípios possuem valor absoluto na variável Investimento Público sobre a Receita Corrente Líquida abaixo da média de todos os municípios do estado. No entanto, o agravante é acentuado pela variável Investimento Público per

Capita, em que 181 municípios possuem valor menor do que a média geral dos municípios catarinenses.

De forma geral, entre os anos de 2012 e 2014, os dados indicam que em consequência do arranjo das partilhas de receitas tributárias disponíveis aos Entes da Federação e da diminuição abrupta da arrecadação do IPI e da CIDE, as finanças públicas municipais tiveram sensíveis impactos. Nesse sentido, há como consequência o comprometimento de políticas públicas destinadas a efetivação dos direitos fundamentais do cidadão.

Para que os direitos fundamentais da população sejam concretizados de modo eficiente, “é necessário garantir as unidades descentralizadas, mais próximas da população (municípios), recursos financeiros suficientes para fazer frente aos encargos públicos. Sem tais recursos, resta prejudicada a eficiência alocativa” (ASSUNÇÃO, 2011, p. 105).

Os indutores principais para a eficiência alocativa em prol do desenvolvimento econômico são os municípios, no entanto, eles precisam de condições financeiras estáveis para o planejamento e a execução das políticas públicas e programas sociais.

4. Conclusão

Os resultados obtidos pelos Indicadores de Finanças Públicas, Capacidade de Arrecadação, Capacidade de Investimentos e Saúde Financeira, estimado pelo Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável, evidencia uma crise financeira sistêmica para os municípios de Santa Catarina.

Essa situação é em virtude das características legais do Sistema Tributário Nacional e da Política Fiscal Expansionista realizada pelo Governo Federal nos últimos anos.

No caso do Sistema Tributário Nacional, consagrado pela Constituição Federal de 1988, os dados indicam que esse modelo propicia a coexistência entre a descentralização de encargos e a centralização da arrecadação tributária.

Com relação às desonerações tributárias, que de fato contribuíram para atenuar os impactos da Crise Financeira de 2008, principalmente através do incremento da demanda, permitiu que houvesse uma diminuição das transferências constitucionais para os municípios. No intuito de diminuir esses impactos, o Governo Federal forneceu o chamado Apoio Financeiro aos Municípios, no entanto, os valores repassados não foram suficientes para sanar as perdas estimadas pelas desonerações.

Esses resultados em um contexto de federalismo indicam que a União tem maior capacidade de resistir aos choques e aos efeitos das políticas econômicas e tributárias, já os municípios são vitimados a absorver os efeitos desse resultado.

Diante desse quadro, podemos concluir que essa situação ameaça o custeio dos programas sociais e o atendimento as demandas do cidadão, além de, reduzir a capacidade de investimento e promoção do desenvolvimento econômico dos municípios.

5. Bibliografia

AFFONSO, R. de B.A . **A crise da federação no Brasil**. Ensaios FEE. Porto Alegre, n.2, p.321-337, 1994.

AHMAD, E; HEWITT, D.; RUGGIERO, E. **Assigning expenditure responsibilities**. In: TERMINASSIAN, Teresa (Ed.). Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington: International Monetary Fund, 1997.

ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.; ZUBIRI, I. **Teoría de la Hacienda Pública**. Barcelona: Ariel Economía, 1999.

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.; ZUBIRI, I. **Economía Pública I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto – Aspectos macroeconómicos**. Barcelona: Ariel Economía, 2000.

ALVES, J.D.O.E.; LUPORINI, V. **Evolução da teoria do investimento e análise empírica para o Brasil**. Recife, Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia-ANPEC, 2007. Disponível em: <
<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A172.pdf>>.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Incentivos Fiscais em Tempos de Crise: Impactos Econômicos e Reflexos Financeiros**. Revista da PGFN, Procuradoria da Fazenda Nacional, v. 1, n. 1, p. 99-121, jan.-jun, 2011.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. **Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica**. Revista Trimestral de Direito Público, v. 1, n. 20. p. 73-74, 1997.

FECAM. **Metodologia do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável**. Florianópolis: FECAM, 2014.

GADELHA, Gustavo de Paiva. **Isenção Tributária: Crise de Paradigma do Federalismo Fiscal Cooperativo**. Curitiba: Juruá, 2010.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2 ed., Revista e Ampliada, Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil**. Econ. Apl., v.11, n.2, p.303-323, 2007.

IPEADATA. **Produto Interno Bruto do Brasil**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.

SACHS, Ignacy. Apresentação. In: VEIGA, E. **Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Garamond, 2010.

KEYNES, J.M. **A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. São Paulo, Abril Cultural, 1936.

MOCHÓN, F. Economia: **Teoria y Política**, 3 ed. Madrid: McGraw-Hill, 1994.

OATES, W. **Searching for Leviathan: an Empirical Study**. The American Economic Review, v.75, n.4, p.748-757, 1985.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal no Brasil**. In. Economia Política. v 15, n 3 (59), jun/set, 1995.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SAMUELSON, P.; NORTHAUS, W. **Economia**, 14 ed. Lisboa: McGraw-Hill de Portugal, 1993.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Desonerações Instituídas**. Documentos relacionados, 2010-2013 Brasília: SRF, 2014. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/RenunciaFiscal/default.htm>>.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Séries Temporais**. Documentos relacionados, 2000-2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx#ancora_consulta>.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos municípios (Finbra)**. Documentos relacionados, 2000-2012. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>>.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. **Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, n. 12, dez./1999.

SMITH, Adam. **Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. 2 ed. São Paulo (SP): Abril Cultural, 1979.

VEDANA, Celso. **Federalismo: Autonomia Tributária Formal dos Municípios**. Florianópolis: Habitus, 2002.