

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

DISTRIBUIÇÃO TRIBUTÁRIA: INFLUÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E NOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL¹

TAX DISTRIBUTION: INFLUENCE ON BUDGETARY IMPLEMENTATION AND LOCAL DEVELOPMENT INDICES

Ari Söthe², Patricia Luíza Kegel³, Monize Sâmara Visentini⁴, Liara Laís Scheid⁵

¹ Pesquisa desenvolvida a partir de tese de doutorado do PPGDR-FURB

² Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS Doutor em desenvolvimento Regional pela Fundação Universidade Regional de Blumenau ? FURB E-mail: ari.sothe@uffs.edu.br

³ Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Fundação Universidade Regional de Blumenau ? FURB. Pós-Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC E-mail: plkegel@yahoo.com.br

⁴ Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul ? UFFS Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. E-mail: monize.visentini@uffs.edu.br

⁵ Aluna do Curso Desenvolvimento e Políticas Públicas

RESUMO: O objetivo da pesquisa é analisar a influência dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira na execução orçamentária e nos índices de desenvolvimento da saúde, educação, emprego e renda dos municípios catarinenses a partir de categorias. A metodologia utilizada foi descritiva, coleta de dados documentais, abordagem quantitativa e de corte transversal. A amostra integra 170 municípios da população de 295 municípios catarinenses. Os resultados demonstraram que existe uma relação direta em valores absolutos da contribuição com a distribuição tributária e inversa em percentuais. A execução orçamentária aumenta em valores e percentuais nos municípios diante do aumento da contribuição tributária. Os resultados da Correlação de *Pearson (r)* evidenciaram significância apenas para algumas categorias, com baixos percentuais de explicação. Denota-se a necessidade de mudança dos mecanismos distributivos a partir dos resultados. Conclui-se que elementos como, qualificação dos gastos e das políticas públicas, esforço tributário/arrecadatório e capacidade de influência dos recursos distribuídos sobre os índices de desenvolvimento local, podem representar alternativas para as mudanças nos atuais mecanismos distributivos.

Palavras-chave: Distribuição tributária; Execução orçamentária; Índices de desenvolvimento.

ABSTRACT: The objective is to investigate and analyze the influence of two distributive mechanisms of the Brazilian tributary structure on the execution of public works and indices for the development of health, education, entrepreneurship and two municipalities in Santa Catarina. The methodology used is descriptive, queue of data documented, quantitative approach and cross-section. Amostra integrates 170 municipalities of população of 295 municipalities of Santa Catarina. The results demonstrate that there is a direct relationship in absolute values of contrição com a distribuição tributária and invers em em percentuais. A orgamentação execução increases in percentuais values in the municípios by increasing the contributory contribution of the tributária. The results of the Pearson Correlação (*r*) evidenced signifi cance for just a few categories, com baixos percentuais de explicação. Two distributive mechanisms from two results are denoted as necessary. It was concluded that elements such as qualification, two expenditures and public policies, tributary effort, arrecadatorio and capacity of influence, two resources distributed over local development indices, could represent alternatives for changing the distribution mechanisms.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Keywords: Tax distribution; Budget execution; Development indices.

1. Introdução

A execução de políticas públicas que diminuam as diferenças regionais passa pela capacidade de intervenção dos governos locais. Os recursos arrecadados ou recebidos por transferências intergovernamentais são o ponto de partida para a execução dos orçamentos locais, capazes de induzir a qualificação dos índices de desenvolvimento local.

Entre os diversos mecanismos de distribuição tributária, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), anteriormente denominado Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) serve de exemplo como mecanismo de redistribuição tributária federal aos estados e municípios. De outro modo, as transferências voluntárias, correspondem a uma importante fonte de recursos que os gestores públicos buscam para incrementar seus orçamentos. Esses recursos são capazes de maximizar a eficiência da execução orçamentária em áreas específicas, pela sua característica de vinculação a determinada ação pública.

Assim, pelas diferenças regionais e em especial os níveis de desenvolvimento dos municípios brasileiros, a maioria dos atuais mecanismos distributivos não contribui efetivamente na redução dessas desigualdades. Isso se justifica, pois estão fortemente vinculados a fatores econômicos, populacionais, entre outros, não levando em conta elementos qualitativos, tais como indicadores de evasão escolar, renda *per capita*, mortalidade infantil, entre os mais diversos. Diante da distância dos mecanismos distributivos das necessidades municipais de ampliação das políticas públicas de saúde, educação, emprego e renda, torna-se necessário, por parte dos governos municipais, a busca constante de novos recursos e, principalmente, de resultados mais eficientes na gestão.

Entende-se, neste estudo, que os níveis de eficiência da gestão pública municipal são evidenciados por meio do planejamento e execução orçamentária dos recursos, observando o cumprimento das exigências estabelecidas na legislação. Nessa linha, a problemática da presente pesquisa consiste na busca da identificação da influência da distribuição tributária sobre a execução orçamentária e índices de desenvolvimento local e apresenta como questão de pesquisa: *Em que medida os mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira influenciam a execução orçamentária e os índices de desenvolvimento dos municípios catarinenses?* O estudo tem por objetivo analisar a influência dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira na execução orçamentária e nos índices de desenvolvimento da saúde, educação, emprego e renda dos municípios catarinenses a partir de categorias.

As contribuições práticas deste estudo são constituídas, especialmente, pela capacidade de demonstrar a relação existente entre as classes das diferentes categorias de municípios catarinenses e a distribuição tributária, a execução orçamentária e os índices de desenvolvimento local. Dessa

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

forma, é possível identificar inicialmente elementos centrais e motivadores da distribuição tributária diferenciada entre os municípios. Em complemento, permite analisar o comportamento dos índices de desenvolvimento de cada um dos municípios, a partir da classe em que se enquadra. Finalmente, pode-se, por meio dos resultados encontrados diagnosticar e propor mudanças nos atuais mecanismos distributivos.

2. Distribuição tributária e execução orçamentária municipal

No cenário atual merecem serem destacados os principais mecanismos de distribuição tributária dos governos federal e estadual aos municípios. O primeiro corresponde ao ICMS, imposto de competência estadual, que tem capacidade redistributiva limitada, pois 75% dos recursos arrecadados permanecem nos cofres estaduais. Os 25% dos recursos restantes são destinados aos municípios, por meio de devoluções e transferências redistributivas. Dessa forma, somente 6,25% do valor arrecadado pelo estado efetivamente contribui na redução das desigualdades regionais, ou seja, corresponde à partilha de recursos do território estadual aos governos municipais com objetivo de contribuir na redistribuição, independente das condições econômicas de cada território local. Da mesma forma, é classificado como parcela redistributiva, 25% dos repasses aos municípios da Cota-Parte do IPI sobre exportações e da Desoneração do ICMS das exportações (PRADO, 2003).

De outro modo, os fundos redistributivos do Sistema Único de Saúde (SUS) e (FUNDEB) “restringem-se a funções setoriais e não atuam diretamente sobre a capacidade geral do gasto do orçamento. Eles interferem na alocação dos recursos públicos destinados a dois dos principais setores de atuação do setor público: educação e saúde.” (PRADO, 2003, p. 61). As transferências do FUNDEB na educação e transferências do SUS para a área da saúde correspondem respectivamente a cerca de 30% e 20% dos recursos redistributivos totais (PRADO, 2003).

No que se refere ao SUS, o financiamento desse novo sistema é feito pelo orçamento da Seguridade Social, com depósito de recursos no Fundo Nacional de Saúde, administrado pelo Ministério da Saúde (PARMAGNANI, 2013). Em complemento aos recursos aportados pela União, a Emenda Constitucional nº 29/2000 estabelece que os estados devam aplicar 12% de sua arrecadação deduzida das transferências aos seus municípios, enquanto os municípios deverão aplicar 15% de suas receitas. As transferências do SUS são uma importante fonte de fluxos redistributivos setoriais, orientadas para a provisão de ações e serviços específicos e com uma lógica interna própria, diferenciando-se dos demais mecanismos de distribuição.

No que se refere ao FUNDEB, abrange o único mecanismo redistributivo horizontal da receita arrecadada por Governos Subnacionais. No entanto, é amplamente restrito, pois se limita aos recursos da educação e só é redistributivo nos limites de cada estado (PRADO, 2003). Para a formação do FUNDEB, a União se apropria de 20% dos recursos da arrecadação do ICMS, Fundos de Participação, Desoneração do ICMS (LC 87/1996), IPI sobre Exportação, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA),

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos estados e cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios (Lei nº 11.494/2007).

O principal mecanismo de redistribuição de recursos entre estados e municípios é formado pelo Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios. Criados pela Emenda Constitucional nº 18/1965, estabelecia em seu artigo 21, a distribuição de 10% do produto da arrecadação do Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Após a sua criação, esse mecanismo distributivo sofreu diversas modificações, com destaque ao aumento do repasse a partir dos anos 1980, obtido por meio da Emenda Constitucional nº 55/2007, do percentual de 23,5% aos municípios pelo FPM e 21,5% aos estados e distrito federal pelo FPE. Merece destaque que, a partir da Lei nº 11.494/2007, os fundos passam a ter ampliada a dedução de 15% para 20% para a formação do FUNDEB.

Em sua origem, os recursos do FPM eram rateados de acordo com critérios populacionais. A divisão do FPM é realizada em três classes de municípios: capitais, interior e da reserva. O primeiro grupo dos municípios sede das capitais dos estados divide o percentual de 10% do fundo. Os municípios que integram o percentual da reserva são aqueles com população superior a 142.633 habitantes. Finalmente, os municípios da classe denominada de interior correspondem a todos os municípios do país, exceto as capitais de estados (STN, 2013).

O desempenho na gestão pública municipal leva em conta um conjunto de elementos, ações, programas, estratégias e finalmente resultados. Isso se deve, especialmente, pela importância central do planejamento e execução orçamentária nos municípios, diante da constante demanda por novas políticas públicas, assim como pela já conhecida limitação de recursos para a sua execução dentro do que é esperado pela sociedade. É notório que o planejamento e a execução orçamentária não produzirão os resultados esperados, quando vistos como peças isoladas e não acompanhados pelas demais ações garantidoras da eficiente execução do serviço público.

Rebouças (2014) explicita que a função estatal do planejamento, que será “indicativo” para o setor privado será, de outra forma, “determinante” para o setor público. Rebouças (2014, p. 26) salienta que “Em suma, se o planejamento não é meramente indicativo para o setor público, as leis orçamentárias, que são instrumentos de concretização do planejamento, deveriam ser igualmente determinantes para a Administração, devendo ser cumpridas na sua integralidade”. O orçamento anual, que integra uma parcela dos investimentos previstos também no Plano Plurianual por determinação constitucional, deverá ser cumprido integralmente quando for aprovado.

Nessa concepção constitucional, o Plano Plurianual integra as características de planejamento de longo prazo. Por isso, ele deverá contemplar obrigatoriamente todas as despesas de capital, compreendidas, assim, pelos investimentos que integram especialmente as obras, aquisição de bens móveis e imóveis para os próximos quatro anos. Deverão integrar ainda os gastos decorrentes de

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

novos programas de caráter continuado, pois se tornam fontes de novos investimentos e gastos permanentes com a sua implementação.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o mais importante instrumento de controle legislativo, por conter o conjunto de receitas e despesas. Desde a sua implantação, ela possui uma sistemática bastante eficaz de controle político dos parlamentares sobre o executivo. A partir da diminuição significativa da interferência do poder legislativo sobre a elaboração orçamentaria, a ênfase do controle passou a ser direcionada à execução do orçamento (Matias-Pereira, 2010).

De outro modo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) contemplará as metas e prioridades da administração, as despesas de capital para o próximo exercício financeiro e as orientações para a elaboração do orçamento e alterações para a legislação tributária (MACHADO JÚNIOR; REIS, 2003).

3. Procedimentos metodológicos

O presente estudo é classificado quanto aos objetivos como descritivo, descrevendo a influência dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira na execução orçamentária e nos índices de desenvolvimento dos municípios objeto de investigação. A pesquisa é de corte transversal, com a coleta dos dados dos anos de 2009 a 2013 dos municípios analisados. A indisponibilidade dos índices de desenvolvimento dos municípios nas três áreas a partir do exercício de 2014 limitou a análise dentro desse espaço temporal. No que se refere à abordagem do problema, a pesquisa é classificada como quantitativa. A população da pesquisa compreende aos duzentos e noventa e cinco (295) municípios do Estado de Santa Catarina. A amostra é formada por cento e setenta (170) municípios, selecionados a partir de amostra probabilística, com erro de 5% e por sorteio.

Quanto aos procedimentos de coleta dos dados, a pesquisa é classificada como documental, visto que há coleta dos dados por meio dos relatórios contábeis e indicadores sociais de desenvolvimento dos municípios pesquisados. Os dados primários foram coletados por meio das páginas eletrônicas do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (SEF/SC) e Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Para a análise dos dados foram criadas classes, definidas por Quartis para as categorias da Contribuição Tributária, População, Densidade Demográfica e PIB *Per Capita* com excessão as categorias das mesoregiões e ano de emancipação.

Inicialmente os dados foram analisados descritivamente para mostrar o cenário atual das contribuições tributárias feitas pelos municípios, os valores recebidos em distribuição e os montantes executados nas três áreas pesquisadas. Isso permite identificar os primeiros sinais da capacidade distributiva dos atuais mecanismos. Em seguida, foi analisada a influência dos mecanismos distributivos sobre a execução orçamentária e os índices de desenvolvimento, por meio de uma abordagem quantitativa com a utilização da Análise de Variância (ANOVA) e posteriormente por intermédio da Correlação de *Pearson (r)*. As análises estatísticas foram realizadas com suporte

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

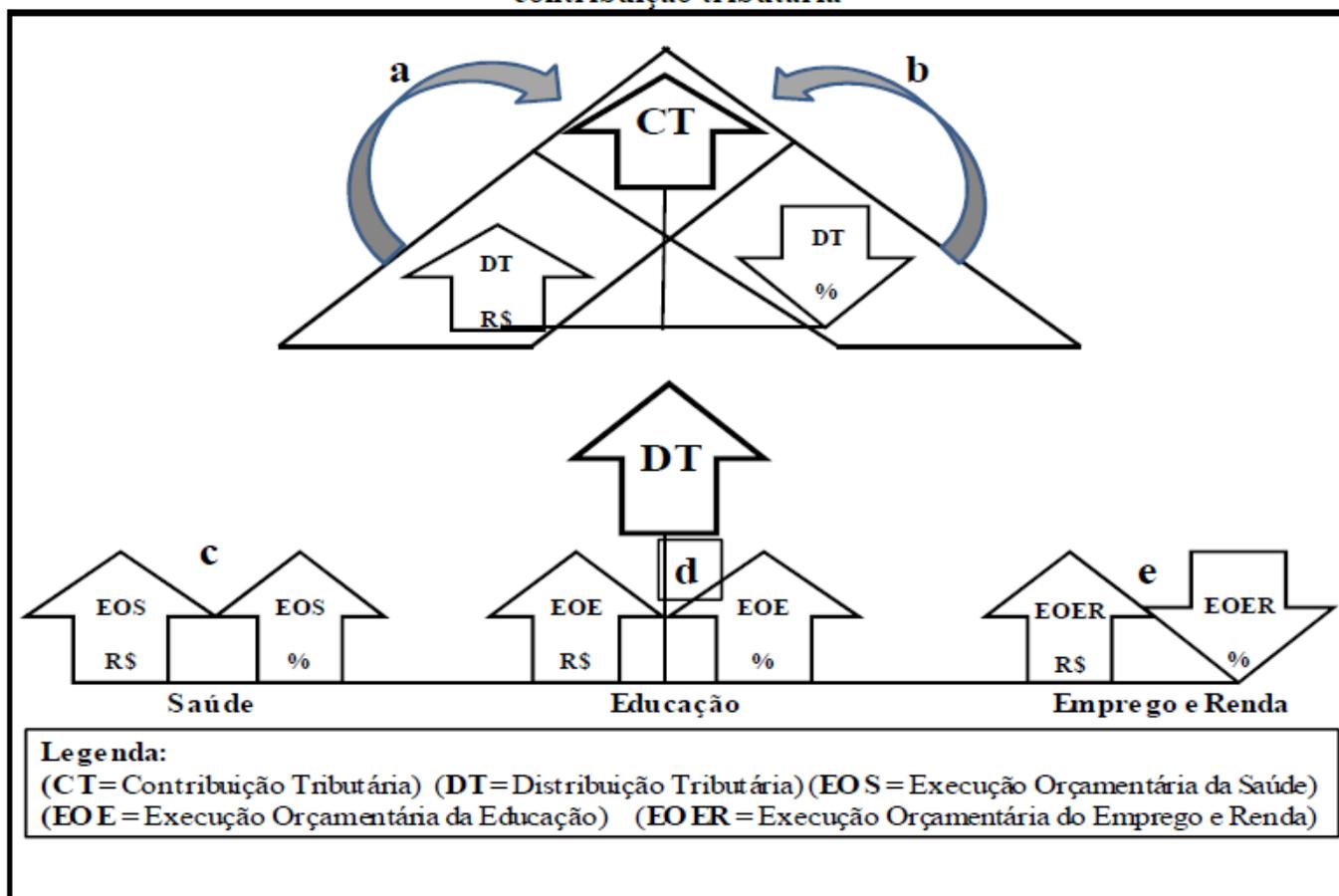
do programa de análises estatísticas *Statistical Package for the Social Sciences for Windows* (SPSS - versão 21.0). Finalmente, partiu-se para o diagnóstico e proposições aos mecanismos da estrutura tributária brasileira.

4. Análise e Interpretação dos Dados

4.1 Análise descritiva da contribuição tributária, distribuição tributária e execução orçamentária

Para atender o objetivo do estudo é apresentada, nessa seção, a análise descritiva por classes da contribuição e distribuição tributária dos municípios catarinenses, o que permite visualizar melhor a eficiência dos mecanismos distributivos, a partir dos valores contribuídos por cada município catarinense aos cofres do Estado e União. Na Figura 1, é apresentada uma síntese dos resultados da relação entre a contribuição tributária, distribuição tributária e execução orçamentária, buscando facilitar a compreensão dos resultados encontrados.

Figura 1 - Síntese da distribuição tributária e execução orçamentária por classes de contribuição tributária



Fonte: Elaboração própria

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

A partir da Figura 1, infere-se que, nas três áreas analisadas, ocorre uma influência significativa da distribuição tributária na execução orçamentária, percebe-se que:

- a. Os valores da contribuição tributária e distribuição tributária apresentam uma relação direta em termos absolutos, ou seja, à medida que o valor da contribuição tributária aumenta, os valores da distribuição acompanham esse aumento. Esses resultados revelam que, independente do porte, a contribuição tributária nos municípios catarinenses é um elemento importante para que possam aumentar os recursos recebidos dos governos federal e estadual.
- b. A contribuição tributária e distribuição tributária apresentam uma relação inversa em percentuais, ou seja, à medida que aumenta o valor da contribuição tributária, os percentuais de distribuição diminuem. Esse comportamento, em termos percentuais, evidencia que os municípios catarinenses de pequeno porte, com baixa contribuição tributária, são beneficiados pelo atual modelo de distribuição tributária. Os resultados vão ao encontro da discussão apresentada por Veloso (2008), que indica a necessidade de novos critérios de distribuição que considerem o esforço tributário dos governos recebedores, e não apenas fatores populacionais e de renda.
- c. A distribuição tributária e a execução orçamentária nas áreas da saúde e educação apresentam uma relação direta em valores e percentuais, ou seja, à medida que aumenta a distribuição tributária, aumentam os valores e percentuais de execução orçamentária. Cossio (2002) demonstrou o efeito expansivo das transferências intergovernamentais sobre os gastos públicos. Desse modo, à medida que se ampliam as distribuições tributárias, aumentam os gastos na saúde e educação. Esse comportamento, nas áreas da saúde e educação, está parcialmente ligado à vinculação constitucional dos gastos. No entanto, as necessidades por estruturas de saúde e educação mais amplas e complexas, demanda maior volume de recursos nos municípios de maior porte. Nesse sentido, as transferências voluntárias podem representar uma alternativa adequada para compensar as diferenças das estruturas e qualificar os gastos. Nascimento (2010) contribui nessa discussão quando destaca que o efeito expansivo das transferências desvinculadas (obrigatórias) é mais evidente sobre as despesas correntes, o que reflete uma diminuição na qualidade do gasto público. De outro modo, as receitas vinculadas (voluntárias) refletem também em uma melhora na qualidade do gasto, com aplicação especialmente em investimentos.
- d. A distribuição tributária e execução orçamentária na área de emprego e renda apresentam uma relação direta em valores e inversa em percentuais, ou seja, à medida que aumenta o valor da distribuição tributária, a execução orçamentária aumenta em termos absolutos e diminui em percentual. O aumento em valores absolutos na área de emprego e renda pode ser explicado a partir do porte dos municípios e sua capacidade de execução. De outro modo, os percentuais nessa área não seguem o mesmo ritmo, pois a distribuição aumenta mais que a execução. Isso se explica por meio do entendimento, por parte dos gestores, que se trata de uma área em que o aumento da execução se dará a partir das demandas e não por imposição legal. Outro aspecto importante a destacar, e motivador da reversão de percentuais aplicados na área de emprego e renda, em relação às áreas de saúde e educação, é exatamente a capacidade de gasto que permanece maior nos pequenos municípios, pois aplicaram

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

percentuais inferiores na saúde e educação.

4.2 Relação entre distribuição tributária e execução orçamentária por classes de categorias

Buscando atender o objetivo geral da pesquisa, nessa seção, são analisados os dados com a utilização da Análise de Variância (ANOVA). Para isso, os dados da amostra dos 170 municípios foram divididos em classes, nas categorias de Contribuição Tributária de 2013, População de 2010, Densidade Demográfica de 2010, Mesorregião, Ano de Emancipação de 2013 e PIB *Per Capita* de 2013. As variáveis dependentes da análise por categorias permanecerão sempre as mesmas e correspondem à Distribuição Tributária (DT), Execução Orçamentária da Saúde (EOS), Execução Orçamentária da Educação (EOE) e Execução Orçamentária do Emprego e Renda (EOER). A Figura 2 apresenta a síntese do teste ANOVA a partir das variáveis citadas.

Figura 2 - Síntese da distribuição tributária e execução orçamentária por área e classes de categorias

	Categorias					
	Contribuição Tributária	População	Densidade Demográfica	PIB <i>Per Capita</i>	Mesorregião	Ano de Emancipação
ANOVA - Sig. (α)	Significativo	Significativo	Significativo	Significativo	Ñ Significativo	Significativo
ANOVA - Média (μ)	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Sem Tendência	Tendência Decrescente
DT - R\$	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Sem Tendência	Tendência Decrescente
EOS - R\$	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Sem Tendência	Tendência Decrescente
EOS - %	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Sem Tendência	Tendência Decrescente
EOE - R\$	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Sem Tendência	Tendência Decrescente
EOE - %	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Sem Tendência	Tendência Decrescente
EOER - R\$	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Tendência Crescente	Sem Tendência	Sem Tendência
EOER - %	Tendência Decrescente	Tendência Decrescente	Tendência Decrescente	Tendência Decrescente	Sem Tendência	Tendência Crescente

Fonte: Elaboração própria

Nota: Sig. $\leq 0,05$.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Os resultados da Figura 2 evidenciam uma diferença significativa no comportamento dos dados a partir de classes de contribuição tributária, ou seja, de fato as classes de municípios diferenciam-se quanto à distribuição e execução orçamentária. Vale destacar que essa diferença significativa entre as classes é sempre crescente, quando observada a sua média. Portanto, municípios com menores valores de contribuição tributária também tem uma tendência de menor distribuição tributária e execução orçamentária nas áreas da saúde, educação, emprego e renda. Dessa forma, as classes, construídas a partir dos quartis que representam municípios com diferentes contribuições tributárias, possuem distribuições e execuções orçamentárias também diferentes e predominantemente crescentes.

No que tange a categoria população, percebe-se que existe uma diferença significativa quando a população é dividida em diferentes classes. Dessa forma, os valores das variáveis da distribuição tributária e execução orçamentária das três áreas mudam significativamente entre as classes. Merece destaque que essa diferença significativa entre as classes segue uma tendência crescente em praticamente todas as classes. Logo, quanto maior a população do município, maiores são os valores de recursos distribuídos pelo estado e união, do mesmo modo a sua execução. Então, torna-se possível a compreensão, por parte dos gestores públicos municipais, que a distribuição tributária e execução orçamentária das três áreas possuem uma relação muito forte com o número de habitantes do município, de acordo com os testes estatísticos.

De outro modo, existe uma diferença significativa na distribuição tributária e execução orçamentária das três áreas, quando analisadas a partir das classes de densidade. De forma semelhante na análise da categoria de população, existe uma tendência de que os municípios com maior densidade demográfica recebam maior volume de recursos por meio da distribuição tributária e executem maiores volumes de recursos nas áreas pesquisadas. O teste indica, por meio do *Sig. (α)* encontrado, que existe uma diferença significativa na distribuição e execução das quatro classes de densidades demográficas. Essas informações permitem demonstrar aos gestores que, municípios mais densos, têm a tendência a receber um maior volume de recursos. No entanto, necessitam também executar mais recursos para atender à concentração populacional em seu território geográfico.

Diante da categoria *PIB Per Capita* é possível observar a diferença significativa entre as classes nas variáveis da distribuição tributária e execução orçamentária das três áreas. A diferença significativa entre as classes apresenta-se sempre crescente. Infere-se, por meio dos resultados dos testes da ANOVA de significância e de média, que, quanto maior o *PIB Per Capita*, maior é a distribuição tributária e execução dos orçamentos nas três áreas. O resultado dessa categoria merece uma reflexão mais ampla, em relação aos mecanismos de distribuição tributária. Apresenta-se um indicativo de que os municípios com melhores índices podem estar sendo beneficiados pelo atual modelo de distribuição tributária, conseqüentemente, impactando na execução de maior volume de recursos nas áreas pesquisadas. Esse cenário contrasta o real objetivo da maioria dos mecanismos distributivos da estrutura tributária, que buscam entre outros, diminuir as diferenças regionais.

Por outro lado, não se encontrou uma diferença significativa dos valores na distribuição tributária e

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

execução orçamentária das três áreas quando a amostra foi dividida em seis classes de mesorregião. Conseqüentemente, não existe uma relação crescente ou decrescente das médias entre as classes. Assim, os mecanismos distributivos da estrutura tributária não guardam relação com a espacialização regional, ou seja, não prejudicam ou beneficiam municípios a partir da sua localização geográfica. Finalmente quando realizada a análise a partir da categoria ano de emancipação dos municípios, observa-se a diferença significativa entre as classes. Salienta-se que os municípios mais antigos se sobressaem na distribuição tributária e execução orçamentária das três áreas. Complementarmente, essa relação significativa entre as variáveis é sempre decrescente. Por outro lado, vale ponderar que a grande maioria dos municípios criados nas últimas décadas têm populações significativamente menores.

4.3 Resultados das correlações entre os índices de desenvolvimento e categorias

Para complementar os resultados que buscam atender o objetivo do estudo, são apresentados os resultados da Correlação de *Pearson* (r) dos índices de desenvolvimento dos municípios com as categorias formadas pela Contribuição Tributária, PIB *Per Capita*, Ano de Emancipação, População, e Densidade Demográfica. Os índices de desenvolvimento observam uma escala de posição qualitativa do 1° ao 170°. Os resultados são apresentados na Figura 3.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Figura 3 - Síntese da correlação dos índices de desenvolvimento com as categorias

		Categorias				
		Contribuição Tributária 2013	PIB Per Capita 2013	Ano de Emancipação 2013	População 2010	Densidade Demográfica 2010
Teste Sig. (α)	IDS	Significativo	Ñ Significativo	Ñ Significativo	Significativo	Significativo
	IDE	Ñ Significativo	Significativo	Ñ Significativo	Significativo	Ñ Significativo
	IDER	Significativo	Significativo	Significativo	Significativo	Significativo
Efeito da Correlação (r) de Pearson	IDS	Pequeno	Sem efeito	Sem efeito	Pequeno	Pequeno
	IDE	Pequeno	Pequeno	Sem efeito	Pequeno	Pequeno
	IDER	Pequeno	Médio	Médio	Médio	Médio
Explicação aproximada Coef. Determinação (r^2)	IDS	3,4%	0,5%	0,3%	5,1%	8%
	IDE	1,8%	6,1%	0,5%	2,5%	1,5%
	IDER	7,6%	11,6%	22,2%	14,4%	12,3%

Fonte: Elaboração própria

Nota: Sig. $\leq 0,05$.

É possível inferir, a partir da síntese dos resultados da Figura 3, que: a) na categoria da contribuição tributária, os resultados foram significativos somente nos índices da saúde e emprego e renda, o efeito de correlação foi pequeno e de baixo percentual de explicação; b) na categoria do PIB *per capita*, foi identificada uma correlação significativa nas áreas de educação e emprego e renda, com efeito pequeno ou médio e de baixa capacidade de explicação; c) na categoria do ano de emancipação, os resultados foram significativos somente na área de emprego e renda, com efeito médio e baixo percentual de explicação; d) na categoria da população, a correlação foi significativa de pequeno e médio efeito, mas de baixo poder de explicação; e) na categoria da densidade demográfica, os resultados foram significativos nas áreas de saúde e emprego e renda, com efeito pequeno e médio, no entanto, com baixa capacidade de explicação.

Os achados da correlação dos índices de desenvolvimento com as categorias definidas demonstram que existe uma correlação entre algumas variáveis, no entanto, ela é fraca. O estudo de Moratta (2015) vai ao encontro dos resultados encontrados, pois demonstrou a dependência das transferências em relação ao Índice FIRJAN, identificado pela Correlação de *Pearson* para a amostra

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

dos 172 municípios catarinenses com menos de 10.000 habitantes. Isso evidencia que o comportamento dos índices analisados não pode ser explicado unicamente a partir das classes de categorias que os municípios integram. No entanto, podem ser um ponto de partida para algumas reflexões, pois algumas categorias apresentam correlação, mesmo que seja fraca. Assim, outros elementos, não buscados nessa pesquisa, também são responsáveis pela explicação da evolução dos índices municipais, de forma muito mais intensa que a classificação em determinada categoria.

4.4 Diagnósticos e proposições as diretrizes dos mecanismos distributivos da estrutura tributária

O primeiro diagnóstico, a partir das classes de categorias, identificou que, à medida que se aumenta a classe nas diferentes categorias, amplia-se a distribuição e a execução. Assim, propõe-se a adequação dos mecanismos distributivos, levando-se em conta a evolução encontrada da execução a partir das categorias. Fica demonstrado que os municípios com maior população, contribuição tributária, densidade demográfica e PIB *per capita* têm maior execução orçamentária, especialmente nas áreas da saúde e educação. Esses resultados reforçam a forte relação dos mecanismos distributivos a essas categorias. Portanto, lançando olhar sobre essas categorias, poderá ser possível não somente encontrar respostas às diferenças na execução, mas também alternativas aos atuais mecanismos. No entanto, Moratta (2015) alerta que a dependência dos municípios frente as transferências intergovernamentais não influencia indicadores como do desenvolvimento econômico.

Novamente, na análise das categorias, denota-se que municípios com maior contribuição recebem percentualmente valores significativamente menores, exigindo maior percentual de execução. Diante disso, percebe-se, por exemplo, que municípios menos populosos e com menor contribuição tributária recebem percentuais muito maiores de recursos. Esse cenário poderá gerar uma falta de esforço tributário e desincentivo à busca da qualidade na execução do gasto público (NASCIMENTO, 2010).

O segundo diagnóstico das categorias identificou que os índices de desenvolvimento local analisados não possuem uma relação com a evolução da execução orçamentária, ou seja, mesmo que a distribuição tributária e execução orçamentária aumentem, à medida que se elevam as classes de categorias, os índices não evoluem no mesmo sentido. Aqui cabe resgatar o estudo de Gattiboni (2013), que identificou que os investimentos públicos em educação não refletem necessariamente na qualidade da educação fundamental. Percebe-se, portanto, que a melhoria dos indicadores sociais não está diretamente vinculada à distribuição e execução orçamentária dentro do atual modelo distributivo vigente. Diante disso, torna-se necessário propor o aprimoramento dos mecanismos distributivos para que permitam não somente ampliar a execução orçamentária, mas também para que tenham capacidade de interferir nos índices de desenvolvimento local das três áreas estudadas.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Fica evidente, no estudo, a limitação da capacidade dos mecanismos distributivos atuais de promover mudanças significativas nos indicadores sociais. Isso vai ao encontro do que afirma Conti (2001), para ele as diferenças econômicas e de renda entre as regiões pressupõem uma necessidade de distribuição diferenciada dos recursos, buscando a redução dessas desigualdades. Assim, a intervenção do governo central e estadual, com a utilização de mecanismos distributivos que permitam diminuir as diferenças regionais, poderá também melhorar os indicadores locais.

Essas deficiências dos diversos mecanismos distributivos e sua forte vinculação constitucional permitem, de um lado, a execução significativa em áreas prioritárias como a saúde e educação. Por outro lado, desencorajam a aplicação de recursos na área de emprego e renda. Esses mecanismos exigem execuções orçamentárias maiores para os municípios com maior distribuição, mas não garantem os recursos necessários para a implementação de políticas públicas promotoras do desenvolvimento local. Contudo, o atual modelo distribui aos municípios de menor porte valores significativamente inferiores em valores absolutos, mas extraordinariamente superiores em termos percentuais. Na busca de possíveis alternativas ao atual modelo distributivo, que melhorem os índices de desenvolvimento local e regional, os estudos de Porsse (2005) contribuem para as reformas que busquem a equidade e desenvolvimento regional, por meio da equalização na distribuição das receitas e fim da competição tributária entre os estados.

Percebe-se, portanto, a enorme capacidade dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira em influenciar a execução orçamentária dos municípios nas três áreas estudadas. No entanto, os mesmos mecanismos mostram-se bastante ineficientes para influenciar os índices de desenvolvimento local da saúde, educação, emprego e renda. Em complemento, quanto maior for a possibilidade de qualificação do gasto a partir do mecanismo de distribuição, maiores serão as chances de a execução influenciar os índices de desenvolvimento local. Nesse sentido, as transferências voluntárias podem desempenhar um grande papel como mecanismo da qualificação do gasto e ampliação dos índices. Para isso, nas distribuições devem prevalecer os critérios técnicos e sociais sobre os políticos. A distribuição tributária vinculada fortemente à eficiência do gasto pode ser a grande transposição entre a fronteira da distribuição e sua simples execução. Desse modo, a análise volta-se muito mais a eficiência do gasto do que o seu montante.

A utilização de outros indicadores como evasão escolar, mortalidade infantil, PIB *Per Capita*, entre outros, para alicerçar os critérios utilizados pelos mecanismos distributivos, poderá refletir em influência significativa dos mecanismos sobre os indicadores sociais. O cenário aqui exposto exige estudos aprofundados e capazes de indicar alternativas de revisão dos atuais mecanismos distributivos. Dessa maneira, esse estudo serve como ponto de partida

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

para o diagnóstico e a discussão das possíveis proposições para um novo modelo.

5. Conclusões

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a influência dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira na execução orçamentária e nos índices de desenvolvimento da saúde, educação, emprego e renda dos municípios catarinenses a partir de categorias. Inicialmente foi apresentado o cenário da relação entre contribuição e distribuição tributária. Identificou-se que existe uma relação em termos absolutos da contribuição com a distribuição tributária. Portanto, a contribuição tributária é um elemento importante para ampliar a distribuição tributária. No entanto, os percentuais não apresentam o mesmo comportamento. Assim, à medida que aumenta a contribuição tributária dos municípios, menores são os percentuais de distribuição tributária recebidos dos governos estadual e federal.

Na análise da influência da distribuição tributária na execução orçamentária por categoria dos municípios, ficou evidente que, à medida que aumenta o valor da distribuição tributária, aumenta também a execução orçamentária em valores absolutos e percentuais, especialmente nas áreas da saúde e educação. Esse cenário demonstra o efeito expansivo das transferências intergovernamentais sobre os gastos públicos, especialmente pela vinculação constitucional existente nas áreas da saúde e educação, indo ao encontro dos resultados do estudo de Cossio (2002).

Os resultados da ANOVA demonstraram que existe uma diferença significativa e com tendência crescente dos dados entre as classes da maioria das categorias. Merece destaque especial, a tendência crescente, ou seja, quanto maior a classe, maior é o valor e percentual da distribuição tributária e execução orçamentária da saúde e educação nas categorias de contribuição tributária, população, densidade demográfica e PIB *per capita*. Infere-se dessa forma, que os resultados demonstram das seis categorias analisadas por meio da ANOVA, somente a localização geográfica por mesorregião não apresenta diferença significativa entre as médias distintas das classes. Essas categorias interferem significativamente na forma da distribuição dos recursos e sua execução nos municípios catarinenses.

Os resultados da Correlação de *Pearson (r)* evidenciaram que somente em algumas categorias a correlação foi significativa e, quando existente a correlação, ela é pequena ou média, assim como apresenta baixos percentuais de explicação. Desse modo, é possível inferir que existe uma baixa capacidade de explicação da evolução dos índices de desenvolvimento local da saúde, educação e emprego e renda a partir das classes das categorias definidas no estudo.

Diante dos resultados encontrados, torna evidente a necessidade da revisão dos mecanismos distributivos da estrutura tributária brasileira. Os resultados lançam uma luz nesse sentido, indicando que a adequação da distribuição tributária a partir de algumas categorias amplia a

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

distribuição e execução dos orçamentos. Por outro lado, essa adequação a partir de categorias não garante que os índices de desenvolvimento local melhorem em todos os municípios catarinenses. Assim, elementos como, qualificação dos gastos e das políticas públicas, esforço tributário/arrecadatório e capacidade de influência dos recursos distribuídos sobre os índices de desenvolvimento local, podem representar alternativas para a adequação dos atuais mecanismos distributivos. Recomenda-se para pesquisas futuras realizar análise quantitativa a partir de outras variáveis, buscando identificar os demais fatores que interferem na execução orçamentária e índices de desenvolvimento dos municípios.

Referências

BRASIL. *Lei nº 11.494/2007*, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 23 fev. 2017.

CONTI, José M. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

COSSIO, Fernando A. B. *Ensaio sobre Federalismo Fiscal*. Tese (Doutorado em Economia). Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2002.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIRJAN. *Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal*. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>. Acesso em: 20 fev. 2016.

GATTIBONI, Rita de C. K. *IDEB e investimentos públicos obrigatórios no ensino fundamental gaúcho - 2005-2011*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2013.

MACHADO JÚNIOR, José T.; REIS, Heraldo da C. *A lei 4.320 comentada*. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2002/2003.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MORATTA, Nelson G. *A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios: um estudo no Estado de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 2015.

NASCIMENTO, Jean dos S. *Efeito das transferências financeiras sobre os gastos e a arrecadação dos municípios brasileiros*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Programa de Pós-Graduação em

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Economia Aplicada da Universidade Federal de Viçosa, 2010.

PARMAGNANI, Fernando J. A. *Efeito flypaper para diferentes níveis de despesa em saúde de municípios brasileiros: avaliação da simetria dos impactos de transferências condicionais e incondicionais*. Dissertação (Mestre em Ciências Econômicas) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2013.

PORSSE, Alexandre A. *Competição tributária regional, externalidades fiscais e federalismo no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral computável*. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2005.

PRADO, Sérgio. *Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira*. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de (orgs.), 2003, *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.

VELOSO, João F. A. *As transferências intergovernamentais e o esforço tributário municipal: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia de Empresas da Universidade Católica de Brasília, 2008.

REBOUÇAS, Antônio H. M. *A impositividade das emendas parlamentares ao orçamento à luz do princípio constitucional do planejamento público: Um exame sob as perspectivas da "resposta correta" e do "direito como integridade" em Dworkin e das pré-compreensões em Gadamer*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), 2014. RFB - Receita Federal do Brasil. *Arrecadação das Receitas Administradas pela RFB por Município*. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-das-receitasadministradas-pela-rfb-por-municipio>. Acesso em: 20 fev. 2016.

STN - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL; MINISTÉRIO DA FAZENDA; SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios - FPM*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda. Junho, 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA (SEF/SC). *Arrecadação por Município e por Região do Estado*. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/relatorios/diat/arrecadacao-por-municipio-e-por-regiao-do-estado>. Acesso em: 20 fev. 2016.

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. *Consultas*. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 20 fev. 2016.