

# Municípios cearenses: uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais

*Municipalities in Ceará: an analysis of capacity utilization of funds transfers of coming constitutional*

nadirlan Fernandes Fontinele<sup>1</sup>

Francisco José Silva Tabosa<sup>2</sup>

Andrei Gomes Simonassi<sup>3</sup>

## Resumo

Trabalhos anteriores sobre finanças públicas concluíram que os municípios brasileiros, especialmente os localizados na região Nordeste, possuem elevado grau de dependência dos repasses do governo federal. Diante dessa evidência, este trabalho irá analisar o impacto de tais repasses no desenvolvimento dos municípios cearenses. Para tanto, será estimada a elasticidade dos repasses constitucionais, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em relação ao Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) de cada um deles para os anos de 2004, 2006 e 2008. Os dados foram obtidos junto ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os resultados apontam uma relação direta entre a variação nos montantes dos repasses em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e a variação do IDM no período analisado, expondo assim a dependência dos municípios cearenses em relação aos repasses constitucionais para o desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** Repasses Constitucionais. Desenvolvimento Municipal. Receitas Correntes.

- 
- <sup>1</sup> Economista. Mestre em Economia do Setor Público pelo CAEN/UFC.  
Rua Rocha Lima, 1290 - apto 904 - Joaquim Távora – Fortaleza/CE – CEP 60135-000.  
E-mail: yam\_fontinele@hotmail.com
  - <sup>2</sup> Economista. Dr. Professor do Curso de Economia da UFC Sobral. Professor colaborador do Mestrado Acadêmico em Economia Rural (MAER/UFC). Bolsista produtividade da FUNCAP. Rua Jacinto Botelho, 650/404 – Guararapes – Fortaleza/CE – CEP 60810-050.  
E-mail: franzetabosa@ufc.br
  - <sup>3</sup> Economista. Dr. Professor do DEA/CAEN/UFC.  
Av. da Universidade, 2700 – 2º andar – Fortaleza/CE – CEP 60000-000.  
E-mail: agsimonassi@gmail.com

## **Abstract**

*The vast bulk of the literature concerning public finance has examined and concluded that municipalities live off Federal Government and its transfers, notoriously the ones located in the Brazilian northeast. In that regard, the most obvious is to analyze the very impact of these transfers bearing in mind the development of cearenses municipalities by means of the FPM – FUNDEB elasticity. In this work we discuss the relation with respect the IDM (a municipal development index) regarding 2004, 2006 and 2008. Data from IPECE and STN are collected, and these data are then used to spell out the closed relationship between the variation in the amounts of transfers with respect the gross domestic product as well as the IDM from that period, pointing out how well the cearenses municipalities live off constitutional transfers in order they can develop themselves.*

**Keywords:** *Constitutional Transfers. Municipal Development. Revenues.*

## **1 Introdução**

Com o intuito de fortalecer os agentes subnacionais da Federação, o processo constituinte realizado em 1988 implementou uma nova ordem política, administrativa e, principalmente, financeira no Brasil. O principal objetivo era fortalecer os estados e municípios, dando-lhes maior poderio financeiro no atendimento às demandas da população quanto à prestação de serviços públicos básicos.

Diante da decisão de descentralizar, decidiu-se, através da Carta Magna de 1988, que os municípios brasileiros seriam dotados de uma estratégia de arrecadação baseada fundamentalmente em repasses constitucionais, oriundos dos governos federais e estaduais, com o objetivo de fortalecer a democracia e reduzir as disparidades existentes entre os entes da Federação.

Com a nova estratégia, as cidades que possuísem um menor grau de dinamismo econômico, principalmente as localizadas nas regiões Norte e Nordeste, ou localizadas nas demais regiões, mas que possuísem um contingente populacional pequeno, seriam beneficiadas com o novo sistema, pois passariam a ter uma receita *per capita* de repasses superior à das capitais e regiões metropolitanas.

Mas há outra justificativa que fortaleceu ainda mais a política de repasses, visto que “os prefeitos tratam a arrecadação de impostos como uma questão política e não financeira e são mais suscetíveis a pressões contra a cobrança de impostos do que os governadores” (SOUZA, 2001, p. 530). Esse foi o argumento utilizado para defender a ideia de que os municípios não seriam capazes de gerar as próprias receitas, sugerindo-se que seria necessário muni-los financeiramente com recursos decorrentes das transferências constitucionais.

No entanto, essa estratégia estimulou sobremaneira a discussão a respeito da autonomia efetiva dada aos entes federativos através da nova Constituição, uma vez que alguns trabalhos empíricos concluíram que o nível de eficiência tributária de boa parte dos municípios brasileiros era extremamente baixo. E isso revelaria uma enorme dependência financeira dos repasses constitucionais, o que contrastava com a ideia de autonomia, que era o foco principal do processo de descentralização instituído através da nova Constituição (LINS, 2014). Lins (2014) comenta que tanto o FPM quanto o FUNDEB proporcionaram ganhos aos municípios, em virtude do aumento da transparência no uso dos recursos, proximidade com a população e facilidade na responsabilização dos gestores da política pública.

Essa sugestão, por sua vez, levanta diversas dificuldades, as quais os estudiosos foram rápidos em identificar. Neste trabalho, exporemos mais detalhadamente os resultados encontrados por alguns autores que revelaram a natureza da dependência financeira dos municípios em torno dos repasses diretos, em contraponto à ideia de autonomia existente no federalismo implantado através da Constituição de 1988. Para melhor entendimento dessa questão, foi destacado um tópico no qual se discutem questões relacionadas ao processo constituinte, considerando que um dos principais temas debatidos na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) esteve relacionado exatamente ao tipo de arrecadação a que deveriam estar sujeitos os municípios brasileiros. Dito diretamente, se seria o caso de por em prática a execução do novo plano administrativo descentralizado da União e/ou seria necessário dar maior suporte financeiro para as esferas municipais.

Em meio aos debates existentes nas comissões e subcomissões responsáveis pela criação do novo desenho financeiro dos agentes federais, duas correntes predominaram: a primeira (composta pelas regiões mais desenvolvidas) pleiteava incentivos fiscais para estimular ainda mais a economia e, conseqüentemente, a arrecadação própria. A segunda (formada basicamente por representantes das regiões menos desenvolvidas) buscava obter maiores fatias dos recursos repassados pelo governo federal e estadual.

A princípio, percebe-se que os objetivos distintos dos representantes de cada região, os quais variavam de acordo com o grau de dinamismo econômico em que elas estavam inseridas, refletiam exatamente a disparidade econômica e, conseqüentemente, social entre os agentes subnacionais da Federação. Ademais, considerando o objeto de interesse os representantes da região Nordeste, a dificuldade de arrecadação própria das regiões menos desenvolvidas do país era evidente. Dessa forma, no primeiro objetivo deste estudo, pretende-se concluir que, ao menos para os municípios pertencentes às regiões Norte e Nordeste, foi de fundamental importância alicerçar suas estratégias de arrecadação através das receitas oriundas dos repasses da União e dos estados, em especial as do FPM<sup>4</sup> e FUNDEB<sup>5</sup>, pois era perceptível que o nível de eficiência tributária desses municípios era extremamente baixo, devido a aspectos econômicos e populacionais.

---

<sup>4</sup> O FPM é uma transferência constitucional (CF, art., 159, I, b) que se concretiza a partir de um percentual (22,5%) calculado sobre o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), distribuídos entre os municípios da Federação através de um processo de fixação de faixas populacionais.

<sup>5</sup> O FUNDEB é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

No caso específico dos municípios cearenses, foco deste estudo, as conclusões foram similares: a maioria das cidades é caracterizada por uma enorme incapacidade de geração de receitas próprias, o que as torna, quase em sua totalidade, dependentes dos repasses constitucionais. Silva Filho (2012) tentou mensurar o impacto de algumas variáveis, tais como receita tributária, FPM e outras transferências constitucionais, com base na variação de um ponto percentual das receitas totais municipais. Os resultados dessa investigação mostram que, por um lado, há uma pequena participação da Receita Tributária (RT) nas Receitas Correntes (RC) dos municípios e, em compensação, há participação elevada das transferências constitucionais.

Para o presente estudo, o objetivo é verificar o impacto do FPM e do FUNDEB no desenvolvimento dos municípios cearenses, relativamente ao período de 2004 a 2008. A relevância consiste em verificar se os recursos recebidos das esferas federal e estadual estão sendo alocados adequadamente, isto é, de modo que venha a atender à necessidade da população local quanto à prestação dos serviços públicos básicos, como infraestrutura, saúde, educação, lazer etc. Em suma, se estes estão melhorando o nível de vida da população.

Para atender aos objetivos propostos, este artigo está estruturado em seis tópicos. No primeiro, será feita uma introdução sobre o tema proposto. No segundo, serão apresentados aspectos relevantes do Processo Constituinte de 1988. No terceiro, será feita uma revisão da literatura a respeito do assunto. No quarto, serão abordados os aspectos metodológicos do trabalho. No quinto, pretende-se levantar as discussões a respeito dos resultados encontrados nos testes econométricos. Por fim, há a conclusão do estudo.

## **2 Processo constituinte de 1988**

O processo de descentralização política, administrativa e financeira, instituído através da Constituição de 1988, definiu um novo cenário para a gestão pública nacional. Ao contrário da política adotada através da Carta Magna de 1966 e no governo instaurado na ditadura militar, a

nova Constituição fortaleceu sobremaneira os governos subnacionais, principalmente os municípios. Além de incluí-los como parte integrante da Federação, a Constituição de 1988 concedeu aos municípios maior autonomia administrativa na prestação dos serviços públicos básicos à população.

De acordo com Souza (2001, p. 523):

Em 1979, por exemplo, uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI foi convocada contra a vontade dos militares, sobre “as causas do empobrecimento dos Estados e Municípios”. O relatório dessa CPI acusava o Governo Federal de tirania fiscal e afirmava que Estados e Municípios estavam falidos, com sérias consequências para a ordem social.

Na prática, o processo constituinte centrou todas as forças nas questões financeiras, não chegando a um consenso sobre qual seria exatamente o papel de cada ente federativo quanto às questões relacionadas à prestação de serviços públicos. Isso seria importante para que a população “pudesse pressionar pela prestação dos serviços” (SOUZA, 2001, p. 530).

O então relator da Subcomissão dos Municípios e Regiões, Aloysio Chaves, na qual fora aprovada uma lista de quatorze serviços que seriam de competência dos municípios, frisou: “para que o cidadão soubesse de quem deveria cobrar a realização, mesmo correndo o risco de ser muito detalhe para uma Constituição” (SOUZA, 2001, p. 522). No entanto, a proposta foi posteriormente vetada por pressões da comissão de Organização do Estado: “assim, a tensão entre facilitar a cobrança do serviço público pelo cidadão e a necessidade de deixar flexível a alocação de funções entre os níveis de governo em um sistema federal foi resolvida a favor da última alternativa” (SOUZA, 2001, p. 523).

Quanto à descentralização financeira, a nova ordem era fortalecer os estados e municípios, dando a eles a oportunidade de obter recursos que fossem utilizados para atender à demanda da população por serviços públicos básicos. Dessa forma, o foro constituinte definiu as

novas bases da arrecadação tributária dos entes federativos, retirando do governo central a competência sobre a arrecadação de alguns impostos, os quais, a partir de então, passariam a ser de responsabilidade dos estados (LINS, 2014).

Para as regiões menos desenvolvidas, como os estados do Norte e Nordeste, as principais propostas estavam relacionadas ao aumento dos valores a serem repassados pelo governo federal, enquanto para as regiões mais desenvolvidas (e, conseqüentemente, menos dependentes dos repasses diretos), as principais propostas visavam à obtenção de incentivos fiscais e redução de impostos. Percebe-se, portanto, que, a depender do dinamismo econômico de cada região, havia uma clara diferença de objetivos.

### **3 Pós-processo constituinte de 1988**

Após o processo constituinte de 1988, muitos autores deram especial atenção às questões envolvendo a eficácia do Processo Constituinte em oferecer aos agentes subnacionais maior autonomia. Na maioria dos trabalhos, os autores concluíram que os municípios brasileiros possuem baixa eficiência tributária, o que os tornam extremamente dependentes dos repasses constitucionais. Assim, eles concluem que a nova Constituição apresenta resultados controversos, já que a ideia de autonomia não é evidenciada através dos trabalhos empíricos.

Justo (2011, p. 3) afirma:

A Constituição Federal de 1988, com seus pressupostos norteadores da descentralização fiscal, contabilizou resultados controversos na literatura, mediante os resultados empíricos constatados, no que concernem à solução de problemas de competência dessas esferas de menor autonomia.

O referido autor determinou os escores de eficiência tributária de 1.675 municípios nordestinos, através do método de Análise Envoltória de Dados (DEA), com retornos constantes à escala:

Os resultados estimados por esse método, sob orientação insumo, revelaram que a eficiência tributária da maioria dos municípios localizados em todos os estados da região Nordeste é muito baixa. Dessa amostra total analisada, apenas 49 municípios atingiram o patamar máximo de eficiência tributária, sendo que nem todos que obtiveram escores de eficiência técnica igual à unidade foram contemplados com elevados valores arrecadados com IPTU e ISSQN. Em outros termos, existem municípios nordestinos, que mesmo com reduzida arrecadação tributária, mostraram-se totalmente eficientes. (JUSTO, 2011, p. 14)

Na mesma linha de pesquisa, Silva Filho (2012) analisou a Capacidade de Arrecadação Própria (CAP) e o Grau de Dependência (GD) dos municípios cearenses, em seu trabalho “Receitas correntes em municípios cearenses: autonomia ou dependência?”. Para isso, o autor utilizou 167 municípios cearenses e os dividiu em três grupos. No primeiro, reuniram-se 30% das entidades municipais de maior Receita Corrente (RC); no segundo, situaram-se 30% dos municípios de receita intermediária; no último agrupamento, encontraram-se 40% dos municípios de menor receita corrente. Em seguida, ele calculou os indicadores de Capacidade de Arrecadação Própria (CAPE) do grau de dependência, através da estimação da função de regressão múltipla (*log-log*), na tentativa de robustecer os resultados da pesquisa (SILVA FILHO, 2012).

Os resultados encontrados observaram que:

Os municípios cearenses reproduzem um elevado nível de dependência de transferências constitucionais, dinâmica esta observada em grande quantidade dos municípios brasileiros, sobretudo, em municípios pequenos, notadamente localizados no Nordeste do Brasil. Acrescente-se, ainda, o elevado Grau de Dependência dos municípios do Ceará e, conseqüentemente, o baixo nível da Capacidade de Arrecadação Própria, em todos os estratos. (SILVA FILHO, 2012, p. 11)



Conclusão semelhante obteve Serpa (2011), através da análise do comportamento das receitas públicas do município de Gramado dos Loureiros (RS), entre os anos de 1994 a 2005:

Assim como a maioria dos municípios brasileiros com população inferior a 50.000 habitantes, o Município em questão possui como principal meio de atender e exercer as atividades que são do dever do Poder Administrativo Municipal, as receitas oriundas de transferências da União e Estado. A dependência de transferência diminui à medida que a população aumenta, pois, em municípios com população superior a 1 milhão de habitantes, o grau de dependência média foi de 45,6%. (SERPA, 2011, p. 23-24)

A autora destaca ainda:

A baixa participação das receitas próprias é oriunda da inadimplência, pelo não aprimoramento fiscal, e também por que os impostos de arrecadação própria (IPTU, ISSQN, ITBI, taxas e contribuição de melhoria), que estão dispostos no sistema tributário brasileiro são de natureza tipicamente urbana, enquanto que a maioria dos municípios brasileiros tem sua economia baseada na atividade rural. (SERPA, 2011, p. 24)

Lins (2014) buscou verificar os impactos dos repasses do FPM e do FUNDEB sobre o índice do IDEB para as escolas públicas cearenses. Para isso, o autor utilizou dados em painel para efeitos fixos e aleatórios e obteve como resultado os efeitos positivos e significantes do repasse do FUNDEB sobre o índice do IDEB. Enquanto que o FPM não apresentou um resultado significativo.

## **4 Base de dados**

Na estimação do modelo econométrico a ser descrito na próxima seção, para os municípios cearenses durante o período de 2004 a 2008, foram utilizados dados obtidos junto ao IPECE e STN. A análise foi realizada levando-se em consideração os 184 municípios do estado.

A variável **FPMnom** é a relação do FPM, extraída do STN, quanto ao PIB municipal. Utilizou-se também a variável **FUNDEBnom**, que é a relação ao respectivo FUNDEB quanto ao respectivo PIB municipal. Ressalta-se, ainda, que todas as variáveis monetárias deste trabalho foram atualizadas para valores reais de 2008, utilizando o PIB, tendo como base os anos de 2004, 2006 e 2008.

O indicador utilizado para medir o desenvolvimento dos municípios é o IDM<sup>6</sup>, denominado Índice de Desenvolvimento Municipal, extraído do IPECE. Para o cálculo do IDM, são empregados trinta indicadores, que são agregados em quatro grupos. Esses grupos são relacionados aos aspectos sociais, econômicos, fisiográficos e de infraestrutura.

Na Tabela 1, está apresentada a estatística descritiva dos repasses (FPM e FUNDEB) em relação ao PIB dos municípios. Os repasses do FPM representam cerca de 9,5% do PIB dos municípios cearenses, com valores variando entre 1% e 23%. Com relação ao FUNDEB, ele representa cerca de 6,2% do PIB dos municípios, apresentando variações em torno de 1% a 13%.

**Tabela 1:** Estatística Descritiva

Variável Explicativa	OBS	Sig.	Desvio	Mínimo	Maximo
<b>FPM</b>	552	0,095087	0,040692	0,009429	0,228414
<b>FUNDEB</b>	552	0,062651	0,024401	0,006366	0,138573

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração dos autores.

<sup>6</sup> IDM é o Índice de Desenvolvimento Municipal calculado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). O objetivo do IDM é sistematizar em um único índice diversas dimensões relacionadas ao desenvolvimento dos municípios e permitir a hierarquização de acordo com o nível de desenvolvimento observado. Para o cálculo do IDM, são empregados trinta indicadores relacionados a aspectos sociais, econômicos, fisiográficos e de infraestrutura. Esses indicadores são agregados em quatro grupos.

## 5 Modelo econométrico

No intuito de alcançar o objetivo deste trabalho, utilizou-se a técnica de análise de dados em painel. Vieira (2011, p. 50) menciona:

Os dados em painel, também chamados de dados combinados, mesclam séries temporais e cortes transversais em um único estudo, isto é, a mesma unidade de corte transversal é acompanhada ao longo do tempo. Para o autor a principal vantagem desta técnica é a obtenção de dados mais informativos, com mais variabilidade, menos colinearidade, mais graus de liberdade e mais eficiência.

O modelo geral de dados em painel pode ser expresso conforme a equação (1):

$$y_{i,t} = \beta_{1i,t} + \beta_{2i,t}x_1 + \dots + \beta_{ni,t}x_n + e_{i,t} \quad (1)$$

Tal que:

O subscrito  $i = 1, \dots, N$  indica a empresa;

$t = 1, \dots, T$  o tempo; e

$\beta$ 's os parâmetros da regressão.

As variáveis são dadas por:

$y_{it}$  = variável dependente para a empresa  $i$  no tempo  $t$ ;

$X_1$  = variável independente 1 ou explicativa 1 para a empresa  $i$  no tempo  $t$ ;

$X_n$  = variável independente "n" ou explicativa "n" para a empresa  $i$  no

tempo  $t$ ;

$e_{it}$  = termo de erro para a empresa  $i$  no tempo  $t$ .

Vieira (2011, p. 50) indica basicamente três formas de simplificar e ajustar o modelo geral a fim de torná-lo mais funcional:

Modelo Pooled, Fixed-Effects Model (Efeitos Fixos) e o Random Effects (Efeitos Aleatórios). No primeiro modelo o intercepto é o mesmo para toda a amostra,

ou seja, assume-se que todos os elementos da amostra possuem comportamento idêntico. O Modelo Pooled não considera o efeito do tempo e nem o efeito individual de cada empresa.

A escolha de uma ou de outra deve ser procurada nos pressupostos comportamentais da base de dados. No entanto, de acordo com Greene (2000), a utilização do teste de especificação de Hausman faz-se necessária. Vale salientar que a utilização de uma especificação incorreta poderá conduzir a problemas de especificação ou consistência dos estimadores. O teste de especificação está definido na equação (2):

$$H = (\beta_{EA} - \beta_{EF})' (\sum_{EF} - \sum_{EA})^{-1} (\beta_{EA} - \beta_{EF}) \quad (2)$$

Sendo:  $\beta_{EA}$  corresponde aos estimadores de efeitos aleatórios;  $\beta_{EF}$  aos estimadores de efeitos fixos; e  $(\sum_{EF} - \sum_{EA})$  a matriz composta pela diferença entre as variâncias dos estimadores de efeitos fixos e aleatórios.

A estatística desse teste terá – sob a hipótese nula da ortogonalidade entre os efeitos individuais aleatórios e os regressores, ou seja, de que o estimador de efeitos aleatórios é o apropriado – uma distribuição assintótica  $\chi^2$  com K graus de liberdade. Caso a hipótese nula não possa ser aceita, o modelo de efeitos fixos é o que apresenta os melhores estimadores, enquanto os estimadores do modelo de efeitos aleatórios continuam consistentes, mas não podem ser considerados eficientes (ARAÚJO et al., 2012).

Sendo assim, o modelo linear pode ser expresso conforme mostrado na equação (3):

$$\ln IDM_{i,t} = \alpha_{i,t} + \beta_1 \ln FPMnom_{(i,t-1)} + \beta_2 \ln FUNDEBnom_{(i,t-1)} + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

Tal que:

$\ln IDM_{i,t}$  = Logaritmo Natural do IDM do município i no período t;

$\ln FPMnom_{i,t}$  = logaritmo natural do FPM/PIB do município i no período t-1;

$\ln FUNDEBnom_{i,t}$  = logaritmo natural do FUNDEB/PIB do município  $i$  no período  $t-1$ ;

$\beta_1$  = elasticidade FPM/IDM;

$\beta_2$  = elasticidade FUNDEB/IDM;

$i$  = municípios (1,...,184);

$t$  = períodos (2004,..., 2008).

## 6 Resultados do modelo econométrico

Antes de definir qual o modelo mais apropriado, realizou-se o teste de Hausman para observar se o modelo possui efeito fixo ou aleatório. A hipótese nula do teste é de que não existem diferenças significativas entre os parâmetros estimados por efeitos fixos em relação aos estimados por efeitos aleatórios, sendo o valor calculado da estatística comparado ao valor crítico de uma distribuição qui-quadrado.

Efetuando o teste, a estatística  $\text{Prob}>\chi^2$  foi igual a 0,1494. Assim, comparando esse valor ao valor crítico da qui-quadrado, ao nível de significância de 0,05, não se rejeita a hipótese nula, revelando que a diferença entre os coeficientes não é significativa para um intervalo de confiança de 95%, aceitando, portanto, a presença de efeitos aleatórios.

Na Tabela 2, encontram-se os resultados do modelo econométrico. Todos os coeficientes estimados são estatisticamente significantes a 99% de confiança. Para  $FPMnom$ , a elasticidade em relação ao IDM foi de 0,5223, ou seja, um aumento de 10% no montante do repasse proporciona um aumento de 5,223% no IDM, *coeteris paribus*. Já a elasticidade do  $FUNDEBnom$  em relação ao IDM foi de 0,2083, o que significa que um aumento de 10% nos valores do repasse ocasiona aumento de 2,083% no IDM.

**Tabela 2:** Resultados da Estimativa

Variável Explicativa	Coefficiente	t – stat	P
FPM	0,5223	7,01	0,00
FUNDEB	0,2083	3,60	0,00
Constante	-1,7246	-4,43	0,00

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração dos autores.

De forma geral, os resultados do modelo econométrico apontaram que aumentos nos montantes repassados aos municípios através do FPM causam maior impacto no desenvolvimento municipal medido através do IDM do que variações nos valores do FUNDEB. Isso ocorre devido ao fato de que o primeiro fundo não possui restrições quanto à aplicação dos recursos, ao contrário do que acontece com o segundo, que é específico para investimentos em educação. Nesse sentido, políticas municipais voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população devem ser realizadas através do aumento dos repasses do FPM ou de outros fundos que não possuam restrições quanto à forma de utilização.

Um ponto interessante é que, nas duas variáveis, os coeficientes apresentam valores absolutos inferiores a 1, o que implica dizer que os aumentos dos repasses não afetam na mesma proporção o índice de desenvolvimento municipal.

Para complementar a análise dos resultados encontrados através dos teste econométricos, vale introduzir neste estudo os resultados encontrados através do detalhamento das receitas correntes dos municípios cearenses no ano de 2010.

Os municípios foram divididos de acordo como número de habitantes, já que um dos critérios utilizados para distribuição do FPM leva em conta essa variável. Assim, os municípios foram distribuídos conforme os grupos constantes na Tabela 3.

**Tabela 3:** Indicadores municipais

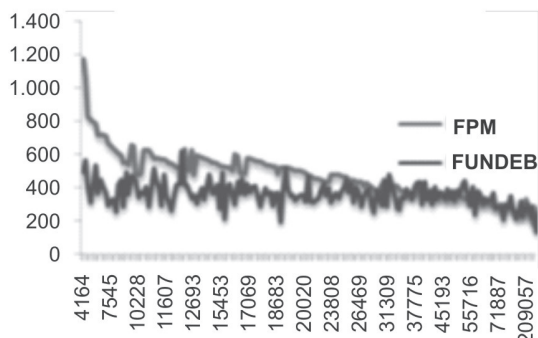
FAIXAS	GD	CAP	FPM1	FUNDEB1	FPM2	FUNDEB2
DE 0 A 10 MIL HABIT	94,98%	5,02%	38,97%	22,36%	689,60	395,67
DE 10 A 30 MIL HABIT	93,80%	6,20%	36,90%	27,32%	499,61	369,82
DE 30 A 100 MIL HABIT	87,67%	12,33%	27,60%	28,17%	329,88	336,71
DE 100 A 1 MM HABIT	85,55%	14,45%	20,18%	22,13%	244,95	268,61
ACIMA DE 1 MM HABIT	65,90%	34,10%	16,33%	10,10%	223,80	138,52

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores. GD – Transferências Totais *versus* Receitas Correntes; CAP – Arrecadação Própria *versus* Receitas Correntes; FPM1 – FPM *versus* Receitas Correntes; FUNDEB1 – FUNDEB *versus* Receitas Correntes; FPM2 – FPM *per capita*; FUNDEB2 – FUNDEB *per capita*.

Os resultados encontrados demonstram que os municípios cearenses apresentam elevadíssimo grau de dependência dos repasses constitucionais, possuindo baixíssima capacidade de arrecadação própria. Por exemplo, no ano de 2010, apenas 17,89% da receita corrente dos municípios foram originadas de receitas próprias, enquanto 82,11% originaram-se dos repasses constitucionais.

Levando-se em consideração os dois repasses foco deste estudo, FPM e FUNDEB, eles representaram, respectivamente, 25,28% e 21,36% das receitas correntes municipais para o ano em questão. Ainda neste estudo, é possível comprovar que os dois fundos analisados apresentam características semelhantes quanto ao critério de distribuição baseado no número de habitantes, conforme se observa no Quadro 3. Ambos os repasses apresentam classificação decrescente quando é calculado o repasse *per capita*, ou seja, quanto menor o número de habitantes do município, maior será o repasse em termos *per capita* (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Repasses Percapita**

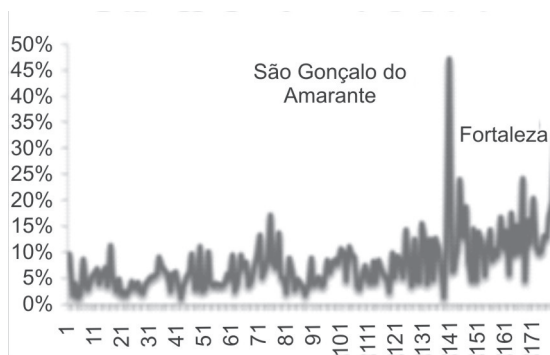


Fonte: dados da pesquisa (2014)

Em termos de município, em cada extrato analisado destacam-se duas cidades que possuem maior índice de arrecadação própria, que são: 1) extrato I (de 0 a 10 mil Habit.): Penaforte e Guaramiranga; 2) extrato II (de 10 a 30 mil habit.): Icapuí e Pindoretama; 3) extrato III (de 30 a 100 mil habit.): São Gonçalo do Amarante e Aquiraz; 4) extrato IV (de 100 a 1MMhabit.): Caucaia; e 5) extrato V (acima de 1MM): Fortaleza.

No Gráfico 3, pode-se verificar o comparativo de capacidade de arrecadação própria dos municípios cearenses.

**Gráfico 3: Cap. Arrecadação própria**



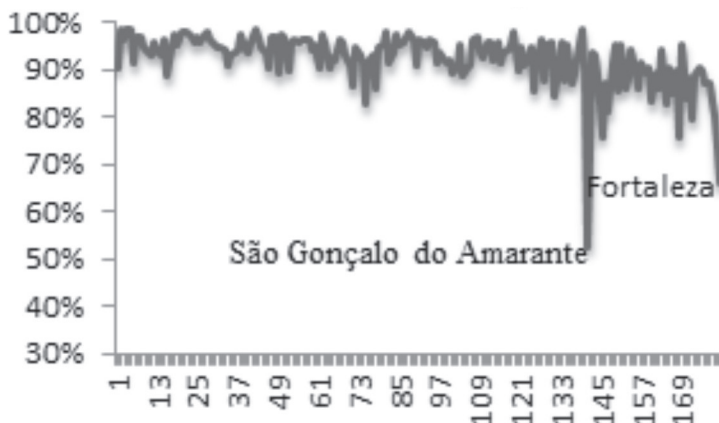
Fonte: dados da pesquisa (2014)



É válido destacar, ainda, a capacidade de arrecadação própria do município de São Gonçalo do Amarante, que, apesar de possuir um contingente populacional pequeno – o que poderia acarretar em uma redução ainda maior da arrecadação própria, considerando os ganhos de escala –, apresenta percentual superior, inclusive, ao do município de Fortaleza.

Ao contrário do que ocorre com a capacidade de arrecadação própria, o grau de dependência mede exatamente o percentual das receitas correntes oriundo de repasses constitucionais, conforme o Gráfico 2, no qual estão os resultados de cada município do estado.

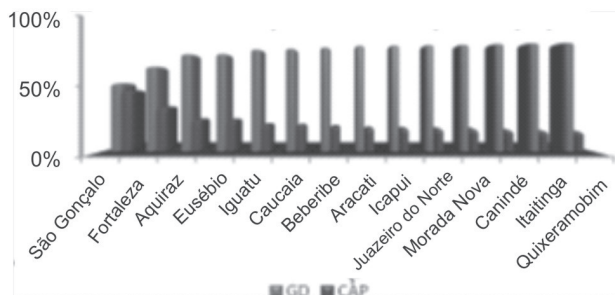
**Gráfico 2:** Grau de dependência



Fonte: dados da pesquisa (2014).

No caso dos 14 municípios com maior capacidade de arrecadação própria, conforme se visualiza através do Gráfico 4, os percentuais variaram entre 47%, 26% e 15,26%, sendo o primeiro o município de São Gonçalo do Amarante e o último, o município de Quixeramobim.

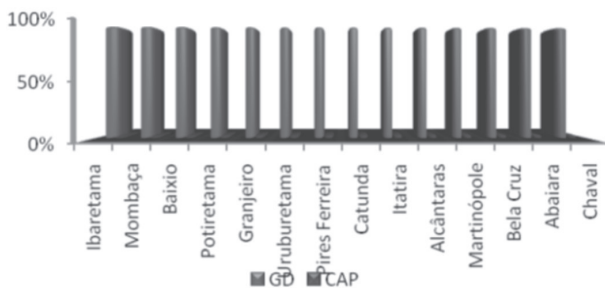
**Gráfico 4:** Município com maior cap. arrec. própria



Fonte: dados da pesquisa (2014).

Já no caso dos 14 municípios que apresentam maior grau de dependência, conforme Gráfico 5, os percentuais variaram de 98,67% a 97,37%, sendo o primeiro o município de Ibaretama e o último, o município de Chaval.

**Gráfico 5:** Município com maior grau depend.



Fonte: dados da pesquisa (2014).

## 7 Conclusão

Este trabalho procurou identificar o impacto dos repasses constitucionais no desenvolvimento dos municípios cearenses. Para isso, foi utilizado o FPMnom (FPM), Fundebnom (FUNDEB) e o IDM, que são as variáveis adotadas no modelo econométrico que explicam o impacto dos repasses no desenvolvimento dos municípios cearenses. No que concerne ao método para calcular tais elasticidades, fez-se uso de dados em painel, obtidos junto ao IPECE e STN, para os anos de 2004, 2006 e 2008.

Os resultados apontam para uma relação direta entre o aumento dos repasses e o desenvolvimento dos municípios cearenses. De acordo com o modelo econométrico, uma variação de 10% do FPM causa um impacto de 5,223% no IDM, enquanto uma variação de 10% do FUNDEB causaria um impacto de 2,083% no IDM. Logo, os resultados apontaram para a necessidade que os entes municipais possuem em relação aos repasses constitucionais, sendo estes determinantes para a melhoria do bem-estar social da população.

Sob a ótica da dependência financeira, os resultados dos modelos econométricos corroboram com os resultados encontrados por diversos autores em estudos anteriores, bem como com o estudo estatístico apresentado em relação ao Grau de Dependência e à Capacidade de Arrecadação Própria dos Municípios cearenses no ano de 2010, realizado através da análise das receitas correntes e da representatividade apresentada pelos repasses constitucionais. Notou-se que 82,11% das receitas correntes dos municípios cearenses em 2010 foram oriundas de repasses constitucionais, sejam eles federais ou estaduais. Em contrapartida, apenas 17,89% das receitas correntes originaram-se de arrecadação própria. No caso em que a capital do estado fosse excluída da amostra, esse percentual cairia para 10,62%.

Como responsáveis por essa dependência, destacam-se três fatores fundamentais: a) a Constituição de 1988, que definiu as bases para o orçamento municipal, sendo este basicamente composto por

repasse constitucionais; b) o baixo dinamismo econômico existente na região Nordeste, em especial no estado do Ceará, foco deste estudo; e c) a baixa capacidade de administração das fontes geradoras de recursos diretos pelos municípios, confirmando o que fora citado anteriormente pelo relator da Comissão de Organização do Estado na ANC, segundo o qual “[...] os prefeitos tratam a arrecadação de impostos como uma questão política e não financeira e são mais suscetíveis a pressões contra a cobrança de impostos do que os governadores” (SOUZA, 2001, p. 530).

Sabe-se que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a competência tributária é indelegável, mas diante das evidências detectadas no presente estudo, para o aumento das receitas correntes municipais, sugere-se a aplicação de medidas que incorram na mudança do papel dos municípios no que se refere à arrecadação de impostos, passando a responsabilidade destes para outras esferas, sejam elas federal ou estadual, assim como foi feito na ANC de 1988, criando outras formas de repasses que venham beneficiar os municípios geradores.

Com isso, pode-se concluir que os municípios brasileiros são extremamente dependentes dos repasses constitucionais devido aos três fatores anteriormente mencionados. Igualmente, os resultados comprovaram empiricamente a necessidade que as cidades têm dos repasses constitucionais para o desenvolvimento local.

## Referências

ARAÚJO, J. A. de; TABOSA, F. J. S.; KHAN, A.S. Elasticidade-renda e elasticidade-desigualdade da pobreza no nordeste brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano XXI, n. 1, p. 50-59, Jan./Fev./Mar., 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.253/2007, 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação– FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm)>. Acesso em: 15 set. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.494, 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2012.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) Ceará de 2008**. Fortaleza/CE: IPECE, 2010. p 1-97.

GREENE, W. H. **Econometric analysis**. New Jersey: Prentice-Hall, 2000.

JUSTO, W. R. et al. Eficiência tributária do municípios do nordeste brasileiro. Evidência para o ano de 2009. In: ENCONTRO REGIONAL DE

ECONOMIA, XVI , 2011, Fortaleza/CE. **Anais...** Fortaleza/CE: Banco do Nordeste. 2009, p. 1-17. Disponível em <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2011/docs/2011\\_eficiencia\\_tributaria.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2011/docs/2011_eficiencia_tributaria.pdf)>. Acesso em: 21.out. 2012.

LINS, F. G. S.. **Recursos do FPM e do FUNDEB**: impacto no desempenho escolar nos municípios cearenses no triênio 2007, 2009 e 2011. 2014. 57f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: <[http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9585/1/2014\\_dissert\\_fgslins.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9585/1/2014_dissert_fgslins.pdf)>. Acesso em: 21.out. 2012.

SANTOS, D. C.dos et al. Os impostos municipais e suas características fundamentais. **Revista Cereus**, Centro Universitário UnirG, Gurupi-TO, v. 4, n. 2, p. 114-124, Agosto. 2012.

SERPA, I. M. Receitas próprias: analogia das receitas dos repasses federais, com as receitas próprias. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE: CRESCIMENTO E SUSTENTABILIDADE, V , 2011, Florianópolis-SC. **Anais...** Florianópolis-SC: APEC, 2011. p. 1-26.

SILVA FILHO, L. A. Receitas correntes em municípios cearenses: autonomia ou dependência? In: ENCONTRO DE ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, VI, 2010, Fortaleza-CE. **Anais...** Fortaleza: IPECE, 2010. p. 1-13. Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vi-encontro/trabalhos/Receitas\\_correntes\\_em\\_municipios.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vi-encontro/trabalhos/Receitas_correntes_em_municipios.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2012.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**: Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

VIEIRA, K. M. A influência da governança corporativa no desempenho e na estrutura de capital das empresas listadas na Bovespa. **Universo Contábil**, v. 7, n. 1. Jan./Mar. p. 49-67, 2011.

Artigo recebido em: 05/01/2014

Aprovado em: 13/04/2014