

# UNIVERSIDADE SALVADOR - UNIFACS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

#### NEILA KAROLINA MENDES LIRA

A EQUIDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

#### FICHA CATALOGRÁFICA

(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador - UNIFACS)

Lira, Neila Karolina Mendes

A equidade na distribuição de receitas públicas: uma análise dos municípios do estado da Bahia/Neila Karolina Mendes Lira. - 2009.

139 f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Salvador – UNIFACS. Mestrado em Administração Estratégica.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro

1. Receitas Publicas Municipais - Bahia. 2.Receitas Públicas. 3. Gasto Público.4. Desenvolvimento Social. I. Monteiro, Augusto de Oliveira, orient. II. Título.

CDD: 351 8142

#### NEILA KAROLINA MENDES LIRA

# A EQUIDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Estratégica, Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro

# TERMO DE APROVAÇÃO

#### NEILA KAROLINA MENDES LIRA

# A EQUIDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Estratégica, Universidade Salvador – UNIFACS, pela seguinte banca examinadora:

AUGUSTO DE OLIVEIRA MONTEIRO – Orientador
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia, em programa conjunto com a
Boston <i>University</i> .
Universidade Salvador – UNIFACS
ÉLVIA MIRIAN CAVALCANTI FADUL
Doutora em <i>Urbanisme</i> , pela <i>Université</i> Paris XII, <i>Institut d'Urbanisme de</i> Paris.
Universidade Salvador – UNIFACS
ELIZABETH MATOS RIBEIRO
Doutora em Ciência Política e da Administração pela Universidade de Santiago de
Compostela/ES.
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

# A (os)

Meus pais, por terem me ensinado a importância do aprendizado.

Minha família e meus amigos, por terem compreendido a minha ausência.

#### **AGRADECIMENTOS**

Significam muito para mim...

A Neuza e Altamiro, meus pais, que fizeram todo o possível para me fornecer um estudo de qualidade e sempre me apoiaram neste projeto.

A Guilherme, meu filho, que apesar dos seus cinco anos, já compreende a relevância do estudo e soube conviver com a minha ausência, em muitos momentos.

A Enikson, por tudo: pelo companheirismo e apoio fundamental durante as minhas faltas.

Aos meus irmãos e demais familiares, que torceram pela concretização deste objetivo.

Ao professor Dr. Augusto, meu orientador, ao qual tenho uma imensa admiração, que de forma sempre objetiva e pertinente conduziu a realização deste trabalho, sendo imprescindível em todos os momentos, desde a delimitação do tema até a conclusão da pesquisa.

Aos professores Dr. Bruni e Dra. Élvia, pelas colocações adequadas, antes e durante a banca de qualificação, e pelo incentivo para a realização do estudo.

Aos meus amigos, que sempre me estimularam, e em especial aqueles que não encontro desde o início deste mestrado.

Aos meus mestres, que encontrei ao longo de todos os anos de estudo, e que me ensinaram o prazer do aprendizado e a importância da disseminação do conhecimento.

Muito obrigada por contribuírem para a realização deste meu sonho, que favorecerá meu crescimento pessoal e profissional.

#### **RESUMO**

O presente trabalho procurou avaliar o grau de equidade na distribuição de receitas entre os municípios do Estado da Bahia e a efetividade de sua utilização no período de 1998 a 2006. Para tal, foi inicialmente analisada a distribuição e composição das receitas municipais e identificada a sua evolução. A demanda de serviços foi estimada de forma indireta com base na população de cada município. Em seguida, o grau de equidade foi analisado com base no cálculo da receita *per capita* de cada município. Por último, estimou-se o nível de efetividade dos serviços públicos ofertados, mediante análise do Índice de Desenvolvimento Social (IDS), e efetuada uma análise de correlação entre a receita *per capita* e o IDS, visando avaliar a qualidade do gasto público mediante aproveitamento ou eventual desperdício dos recursos públicos a disposição dos municípios. Os resultados obtidos indicaram uma elevada disparidade de receitas entre os municípios, ancorada pela assimetria das transferências intergovernamentais, implicando em um nível muito baixo de equidade na distribuição dos recursos públicos. Apontaram também um aproveitamento irregular das receitas públicas pelos municípios baianos, onde nem sempre os mais abastados são aqueles que atendem às necessidades de suas populações, de forma mais eficiente.

**Palavras-Chave:** Federalismo Fiscal. Receitas Públicas Municipais. Desenvolvimento Social. Qualidade do Gasto Público.

#### **ABSTRACT**

The present work looked for to evaluate the degree of equity in the revenues distribution between the cities of the State of the Bahia and the effectiveness of its use in the period of 1998 the 2006. For such, initially it was analyzed the distribution and composition of municipal revenues and identified its evolution. The demand of services was esteem of indirect form on the basis of the population of each city. After that, the equity degree was analyzed on the basis of the calculation of the per capita revenue of each city. Finally, the level of effectiveness of the offered public services was esteem, by means of analysis of the Index of Development Social (IDS), and effected an analysis of correlation between the per capita revenue and the IDS, aiming at to evaluate the quality of the public expense by means of exploitation or eventual wastefulness of the public resources the disposal of the cities. The gotten results had indicated one high revenues disparity between the cities, anchored for the asymmetry of the inter-governmental transferences, implying in a very low level of equity in the distribution of the public resources. They had also pointed an irregular exploitation of public revenues for the baianos cities, where nor always the most supplied they are those that take care of to the necessities of its populations, of more efficient form.

**Keywords:** Fiscal Federalism. Municipal Revenues. Social Development. Quality of Public Spending.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Transferências intergovernamentais e a arrecadação dos entes	80
	federados brasileiros, no ano de 2000	
Figura 2	Gráfico da evolução da receita total e da receita total real, dos	103
Figura 3	municípios baianos, no período de 1998 a 2006 Gráfico da evolução da receita <i>per capita</i> , a preço corrente, dos	104
Figuras 4 e 5 Figura 6	municípios baianos, nos período de 1998 a 2006 Gráficos da composição da receita total nos anos de 1998 e 2006 Gráfico da composição da receita total dos municípios baianos no	108 111
Figura 7	ano de 2004 Gráfico da distribuição da receita total dos municípios baianos no	112
Figura 8	ano de 2004 Gráfico da distribuição da receita entre os municípios baianos que	115
Figura 9	possuem as maiores e menores demandas sociais, no ano de 2004 Gráfico Q-Q normal de receita total <i>per capita</i> dos municípios	118
Figura 10	baianos no ano de 2004 Gráfico Q-Q normal de IDS dos municípios baianos no ano de 2004	124
Figura 11	Gráfico da correlação entre as receitas totais <i>per capita</i> e os IDS's dos municípios baianos no ano de 2004	127

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição de receitas realizada do governo federal para estados e	
	municípios, no ano de 2000, a partir da arrecadação federal e com base	82
	nos critérios de partilha definidos em sua maioria pela Constituição de	
Tabela 2	1988 Receitas e transferências da União e estados para os municípios,	91
	expressas em valores e percentuais, e agregadas a nível nacional, no ano	
Tabela 3	de 2000 Magnitude da receita total média, a preço corrente, dos municípios	105
Tabela 4	baianos no período de 1998 a 2006 Distribuição das demandas sociais dos municípios do Estado da Bahia,	114
Tabela 5	no ano de 2004 Distribuição da receita <i>per capita</i> dos municípios do Estado da Bahia,	120
Tabela 6	no ano de 2004 Valores extremos apresentados pelos municípios baianos no ano de	125
	2004, em relação ao IDS	

# **SUMÁRIO**

1	INTRODUÇÃO	12
2 2.1 2.2	FEDERALISMO FISCAL  ESTADO FEDERAL: SURGIMENTO E CARACTERÍSTICAS FEDERALISMO FISCAL: PODERES, ENCARGOS, REPARTIÇÃO, COMPETIÇÃO, HARMONIZAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL	19 19 26
2.2.1 2.2.2	Atribuição de Poderes	30
2.2.2	Atribuição de Encargos e Impostos	31
2.2.4	Repartição de Recursos Fiscais	33
2.2.5	Competição e Harmonização Fiscal entre Governos	40
2.3	Cooperação Intergovernamental TEORIA ECONÔMICA SOBRE O FEDERALISMO: A CONCEPÇÃO DE OATES	42
2.3.1	A Divisão de Funções entre Níveis de Governo	47
2.3.2	A Utilização das Transferências Intergovernamentais	49
2.3.3	Tributação em um Sistema Federal	50
2.3.4	Tendências do Federalismo Fiscal Segundo Oates	53
2.4AS	RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS E O GERENCIAMENTO MACROECONÔMICO	54
3	O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	58
3.1	A ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO	59
5.1	NO BRASIL	35
3.2	FEDERALISMO FISCAL: DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	66
3.3	RECEITAS PÚBLICAS: INGRESSO E DESTINAÇÃO REGULAMENTADA NA LEI Nº 4.320/64	73
3.4	SISTEMA DE ATRIBUIÇÃO DE ENCARGOS, COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA, DISTRIBUIÇÃO E	76
3.5	EQUALIZAÇÃO DE RECEITAS NO BRASIL PROBLEMAS ATUAIS EXISTENTES NO FEDERALISMO FISCAL	89

5	AVALIAÇÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA	101
	BAHIA	
5.1	EVOLUÇÃO DA RECEITA TOTAL NOS ANOS DE 1998 A	101
	2006	
5.2	COMPOSIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TOTAL EM	110
	2004	
5.3	AVALIAÇÃO DA DEMANDA DE RECURSOS EM 2004, COM	113
	BASE NO CRITÉRIO POPULACIONAL	
5.4	AVALIAÇÃO DA EQUIDADE, MEDIANTE ANÁLISE DA	117
	DISȚRIBUIÇÃO DA RECEITA <i>PER CAPITA</i> EM 2004	
5.5	ANÁLISE DA EFETIVIDADE NA PRESTAÇÃO DOS	121
	SERVIÇOS PÚBLICOS, ATRAVÉS DA VERIFICAÇÃO DO	
	IDS NO ANO DE 2004	
5.6	ESTUDO DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO, ATRAVÉS	125
	DA ANÁLISE DE CORRELAÇÃO ENTRE A RECEITA PER	
	CAPITA DISPONÍVEL E O IDS, EM 2004	
6	CONCLUSÕES	129
	REFERÊNCIAS	135
	APÊNDICE	138

METODOLOGIA DE PESQUISA